

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
PENSIONS COMMUNALES
ET
DÉPARTEMENTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sera soutenu le 6 novembre 1901

PAR

M. ALBERT VAUDOYER

Président : M. MARC SAUZET.

Suffragants { M. CHAVEGRIN.
M. THALLER.

PARIS
IMPRIMERIE GÉNÉRALE LAHURE

9, RUE DE FLEURUS, 9

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
PENSIONS COMMUNALES
ET
DÉPARTEMENTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sera soutenu le 6 novembre 1901

PAR

M. ALBERT VAUDOYER

Président : M. MARC SAUZET.

Suffragants { M. CHAVEGRIN.
M. THALLER.



PARIS

IMPRIMERIE GÉNÉRALE LAHURE

9, RUE DE FLEURUS, 9

1901

LES

PENSIONS COMMUNALES

ET DÉPARTEMENTALES

Les départements et les communes ont les mêmes raisons que l'État d'accorder des pensions de retraite à ceux de leurs employés que l'âge, l'ancienneté des services ou la maladie rendent incapables de continuer à remplir utilement leurs fonctions : d'abord, la nécessité de rajeunir constamment les cadres de façon à ne maintenir en activité qu'un personnel suffisamment valide et laborieux, puis le souci d'entretenir et de stimuler le zèle de ce personnel par l'espoir d'une vieillesse libre de soucis matériels.

Ne faut-il pas tenir compte aussi de l'obligation morale qu'a tout patron de ne pas abandonner, au moment de son déclin, le serviteur qui lui a donné la majeure partie de son temps et de son travail?

C'est ce que toutes les administrations départemen-

tales et presque toutes les grandes communes de France ont compris en instituant des caisses de retraites en faveur de leurs fonctionnaires.

Nous étudierons seulement ici l'organisation et le fonctionnement de ces caisses départementales et communales, laissant de côté le régime propre à Paris et au département de la Seine où l'importance, la quantité et la diversité des services ont donné lieu à de nombreux règlements. Ceux-ci n'ont pas été coordonnés, et leur étude nécessiterait une monographie spéciale.

CHAPITRE I

DE LA CONSTITUTION ET DU FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE RETRAITES DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES

SECTION I

De l'autorité compétente en matière d'établissement et d'organisation de ces caisses.

1° CAISSES DE RETRAITES DÉPARTEMENTALES

Le décret du 4 juillet 1806, texte organique¹ des pensions payées aux employés du Ministère de l'Intérieur servit, d'après un avis du Conseil d'État du 12 novembre 1811, pendant les vingt premières années du xix^e siècle, de « règle pour accorder des pensions de retraite à tous les employés qui, sans être directement attachés au Ministère de l'Intérieur, dépendent de quelque administration départementale ou municipale ».

Une ordonnance royale du 15 mai 1822, affecta une portion du fonds d'abonnement des préfets au traitement des employés et agents de leurs bureaux. C'est à la suite de ces dispositions que le comte Corbière, alors Ministre de l'Intérieur, prit l'initiative d'établir des caisses de

1. Décret reproduit en appendice, p. 154.

retraites au profit des fonctionnaires départementaux. Dans une circulaire du 1^{er} mai 1825, le Ministre posait les bases de la création, dans chaque département, d'une caisse de retraites pour les employés des préfectures; elle devait être alimentée, d'une part, au moyen du produit des retenues faites sur le traitement des employés, d'autre part, à l'aide de sommes votées par les conseils généraux.

L'établissement de chaque caisse était soumis à l'autorisation du pouvoir royal.

Bientôt après, en 1825, les premières caisses départementales furent constituées par des ordonnances royales. Le droit de participer aux avantages qu'elles donnaient fut tout d'abord réservé aux seuls employés de préfecture, puis successivement étendu à tous les agents départementaux : employés des sous-préfectures, archivistes, agents voyers, employés des établissements d'aliénés¹.

Mais le nombre des caisses instituées demeurait peu important, il fallait en favoriser le développement; pour atteindre ce but, une circulaire ministérielle du 5 juillet 1825 vint donner aux administrations départementales un règlement-type qui reproduisait presque exactement les dispositions du décret du 4 juillet 1806. Puis, la loi du 10 mai 1858, par son article 4 § 14, donna aux conseils généraux compétence pour délibérer sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites ou autres modes de rémunération en faveur des employés des préfectures

1. Bavelier, *Traité des pensions civiles et militaires*, t. I, n° 228.

et des sous-préfectures. Cependant, l'autorisation nécessaire à l'institution de ces caisses continuait à être réservée au chef de l'État. Le décret du 25 mars 1852 n'apporta aucune innovation à l'état de droit ainsi établi : toute délibération de conseils généraux touchant la confection du règlement des caisses de retraites devait être approuvée par décret rendu en Conseil d'État.

Cette approbation compliquait la procédure d'établissement ; néanmoins, le second Empire en maintint strictement l'obligation et ce n'est qu'au début de la troisième République (Loi du 10 août 1871, art. 46 § 21) qu'elle cessa d'être imposée.

A ce moment, en effet, des caisses de retraites pour les employés des préfectures et les agents salariés sur les fonds départementaux existaient dans tous les départements et, partout, avaient été organisées de façon quasi uniforme.

Il sembla (et le rapport fait par M. Waddington en donna l'assurance) qu'il ne devait y avoir aucun inconvénient à confier aux conseils généraux le droit de statuer définitivement sur la matière, d'autant que tout en respectant les règles générales établies par le Conseil d'État, les assemblées départementales seraient liées par l'obligation de tenir compte de la situation financière et des conditions économiques particulières à chaque département.

Cependant, l'initiative de la création de caisses de

1. Décret, 25 mars 1852. Art. 1^{er} et tabl. A, § 67. — Décret, 15 avril 1861.

retraites ainsi donnée à l'autorité chargée de la gestion des intérêts locaux ne devait pas faire disparaître le droit de surveillance et de contrôle du pouvoir central, nécessaire à la sauvegarde de l'avenir financier des collectivités secondaires. Aussi, tandis que le législateur abandonnait sans réserve aux assemblées départementales la direction des caisses, le Ministre de l'Intérieur, par une circulaire du 8 octobre 1871¹, rappelait aux préfets que les conseils généraux devaient user avec circonspection du droit qui leur était accordé de modifier les statuts actuellement en vigueur, car : « les statuts forment entre l'administration et les associés une sorte de contrat dont les conditions ne pourraient, le plus souvent, être altérées sans léser des droits acquis ». Par suite, il était enjoint aux conseils généraux désireux d'entreprendre ce travail de revision, de consulter surtout la loi du 9 juin 1855, relative aux pensions civiles, et le décret du 4 juillet 1806. Ces textes étaient donnés comme « les deux types auxquels le Conseil d'État s'efforçait de ramener, autant que possible, les statuts des caisses départementales ».

En fait, le décret du 4 juillet 1806 qui régissait avant 1855 les pensions des employés du Ministère de l'Intérieur a servi de modèle pour la rédaction des statuts de la plupart des caisses départementales et communales : c'est à lui, en effet, que le Conseil d'État se réfère pour fixer les pensions à payer par les caisses auxquelles un règlement spécial n'a pas été imposé².

1. D. 71-4-114, note, n° 140.

2. Avis Conseil d'État, 17 novembre 1811. *Bulletin des lois*, n° 7465.

La jurisprudence a fait de ce principe une application particulièrement intéressante à l'occasion d'un règlement proposé sans résultat par la ville de Reims en 1819, au moment de la fondation des caisses de retraites. La ville avait présenté à l'approbation du Gouvernement un projet concernant les pensions des employés communaux. Sans qu'on attendit l'autorisation nécessaire, celui-ci fut provisoirement mis à exécution : cette circonstance de fait ne parut point au Conseil d'État une raison suffisante pour déroger au règlement de 1806; il déclara que, nonobstant l'exécution provisoire, le projet ne pouvait être considéré comme revêtu de l'autorité d'un règlement spécial; que, par suite, il ne pouvait placer la ville en dehors du droit commun, lequel résultait de la combinaison de l'avis du Conseil d'État du 17 novembre 1811 avec le décret du 4 juillet 1806¹.

Cependant cette application du décret de 1806 n'est pas très fréquente, car les conseils généraux ont largement usé du droit que l'article 46 de la loi de 1871 leur reconnaît. On a même pu dire à ce sujet, qu'« avec le louable désir de favoriser le plus possible les employés du département (ils) compromirent la situation financière de la caisse existante, et portèrent quelquefois

Conseil d'État, 11 juin 1854, ville de Bordeaux. *Leb. chr.*, p. 599. — 25 juillet 1858, ville de Lyon. *Leb. chr.*, p. 451. — 21 mars 1844, ville de Lyon. *Leb. chr.* p. 159. — 8 février 1851, Ménard. *Leb. chr.*, p. 106.

1. Conseil d'État, 18 novembre 1858 (sol. implic.), ville de Rheims, D. 59, 5, 57.

même atteinte aux droits de ceux dont ils avaient voulu satisfaire les intérêts ».

On peut dire particulièrement que les conseils généraux se sont crus trop souvent autorisés à fonder ou à constituer sous leur contrôle des associations privées, établies en dehors des règles adoptées pour la création de mutualités d'assurances. On leur reproche enfin des remaniements trop fréquents des règlements, tantôt dans l'intérêt, tantôt au préjudice des employés¹.

2^o CAISSES DE RETRAITES MUNICIPALES

Le mode d'organisation de ces caisses n'a fait l'objet d'aucune disposition des lois municipales de 1857, 1867, 1884. La question se pourrait donc poser, si elle n'était résolue par une pratique constante, de savoir si, en cette matière, les conseils municipaux ne peuvent procéder que par un simple vœu, s'ils ont plutôt le droit d'émettre un avis, ou enfin s'ils sont libres de prendre des délibérations exécutoires par elles-mêmes.

A dire vrai, le décret du 25 mars 1852² a donné aux préfets le droit de statuer définitivement, après avis du conseil municipal, sur tout ce qui concerne les « pensions aux employés et agents des communes et établissements charitables ». Mais ce texte ne réserve pas expressément à l'homologation de l'autorité centrale la

1. Combarieu, *Des caisses de retraites des fonctionnaires communaux et départementaux*. 1899, Berger-Levrault, p. 48 et 49.

2. Décret du 25 mars 1852. Art. 1^{er}, tableau A, n^o 58.

création de caisses de retraites des employés communaux et hospitaliers, ainsi que la modification des règlements existants. Aussi une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 mai 1852¹ est-elle venue terminer la controverse en décidant que réserve de ce droit d'homologation ayant été faite, dans l'énumération des services non décentralisés (tableau A, lettre N) à l'égard des caisses départementales, les caisses communales et hospitalières devaient continuer, conséquemment et par une naturelle analogie, à être assujetties à la sanction du Gouvernement. Cette solution découlait du principe établi à cette époque : l'autorité publique seule pouvait donner naissance à un établissement public, or les caisses communales avaient et ont incontestablement ce caractère².

Les textes concernant l'organisation intérieure du Conseil d'État confirment d'ailleurs cette solution³. Ils chargent en effet l'assemblée générale du soin de délibérer sur les projets de caisses de retraites. En pratique, le Ministre de l'Intérieur, saisi de la délibération du conseil municipal et des pièces explicatives, transmet le dossier, accompagné d'un rapport, au Conseil d'État qui doit alors rédiger le décret d'approbation des statuts de la caisse.

Mais, tandis que sous le régime institué en 1852, le décret rendu en Conseil d'État devait reproduire intégral-

1. D. 52, 5, 52.

2. *Circ. Minist. Intérieur*, année 1884, p. 297.

3. Règlement du conseil du 15 juin 1850. — Décret du 30 janvier 1855, art. 19, § 5. — Décret du 21 août 1872, art. 5, § 15.

lement le règlement adopté, il se borne aujourd'hui, et depuis un avis de la section des finances du conseil, donné le 15 janvier 1875, à une simple approbation et ne fait que viser les statuts joints à la délibération du Conseil municipal. L'approbation porte, d'ailleurs, non pas sur la délibération elle-même, mais bien sur la création de la caisse autorisée à fonctionner dans les conditions prévues par le règlement annexé à cette délibération¹.

Conformément à ces données (mais exception étant faite cependant pour les caisses de quelques villes² qui ont été créées par simple délibération de leur conseil municipal, implicitement approuvée par ordonnance royale), toutes les caisses municipales ont été instituées et reconnues par décret rendu en Conseil d'État. Les modifications aux règlements tout comme la constitution des caisses sont actuellement soumises à la sanction gouvernementale³.

Par modification, il faut entendre, non seulement les changements apportés aux statuts par mesure générale établissant des règles nouvelles, mais aussi les changements accidentels introduits par mesure individuelle, à l'occasion de la mise à la retraite d'un employé donné. Il est bien entendu que l'intervention du pouvoir central serait inutile dans le cas où il s'agirait seulement d'une codification des statuts ne portant que sur leur forme,

1. Cf. Avis Conseil d'État, sect. fin., 10 juin 1874.

2. Ex. : Caisse de retraites des employés de la ville d'Amiens (1852).

3. Circ. Intr., 15 mai 1884. — *Bull. Minist. Intérieur*, t. XLVII (1884), p. 297.

destinée à y apporter plus d'ordre et de clarté, qui en respecterait strictement le fond et l'esprit¹.

5° CAISSES DE RETRAITES COMMUNES AUX EMPLOYÉS
DES DÉPARTEMENTS ET DES COMMUNES

Il résulte de l'exposé qui précède que les conditions de constitution des caisses de retraites sont bien différentes, selon qu'il s'agit des départements et des communes. Il faut en déduire la conséquence que si, dans la pratique, un département décidait l'établissement d'une caisse commune à ses propres employés et à ceux de toutes les municipalités qui le composent, il devrait observer les formes requises pour la création des caisses municipales; ne pas soumettre en ce cas le règlement établi à l'approbation du Président de la République, serait un moyen par trop aisé de violer la loi et, en tous cas, la pratique administrative constante².

1. Cf. Avis Conseil d'État (sect. fin.), 17 novembre 1871 et lettre du Minist. de l'Int. au Préfet de l'Ain, 7 octobre 1876.

2. Cf. Lettre du Minist. de l'Int. au Préfet des Bouches-du-Rhône, 24 avril 1872, Combarieu, *op. cit.*, p. 21

SECTION II

De la situation actuelle des caisses de retraites départementales et communales, et de leurs tributaires.§ 1. — *Situation actuelle des caisses.*

Tous les départements de la métropole ont leur caisse de retraites, mais peu de communes ont suivi cet exemple ; elles sont au nombre de 150 environ et l'initiative qu'elles ont prise à cet égard ne date que de la période écoulée entre les années 1850 et 1864. La raison de cette différence s'explique d'abord par l'importance dissemblable des budgets départementaux et communaux, puis, par ce fait qu'il n'existe pas dans les communes, comme dans les départements, de services dont le développement et la richesse leur permettent de supporter les charges d'une organisation de retraites.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 27 octobre 1892¹ a prescrit aux préfets de faire une enquête sur les administrations départementales, municipales et charitables de leur département, dont les agents bénéficient d'une pension de retraite. Ils devaient répondre aux questions suivantes :

1^o Quels sont, pour chaque service, le traitement actuel de chacun des employés, l'âge d'entrée dans l'administra-

1. *Bull. Minist. Int.*, t. IV, année 1892, p. 249.

tion, la durée des services militaires et civils, antérieurs ou étrangers aux fonctions actuelles, qui peuvent entrer en ligne de compte pour la retraite?

2° Quelle est la répartition du personnel par services?

A. — D'après la durée des services dans l'administration à laquelle l'employé appartient actuellement.

B. — D'après l'âge de l'employé au moment de son entrée dans cette administration.

C. — D'après l'âge actuel.

D. — D'après le taux du traitement actuel.

5° Quelle est la situation du fond de retraites depuis le 1^{er} janvier 1880? Quel est le montant annuel des subventions allouées par le département, la ville, l'hospice?... du fonds de retraites depuis sa création? — le montant des traitements du personnel participant, depuis 1855 jusqu'à 1889? — et le détail des pensions allouées depuis qu'il est accordé des pensions au personnel de l'administration intéressée, alors même que ces pensions auraient été servies sur le budget départemental ou municipal?

Il nous a été impossible de nous procurer les résultats de l'enquête ainsi prescrite, mais nous donnons ci-après deux tableaux relatifs, l'un au nombre des employés départementaux et communaux pensionnés au 1^{er} janvier 1897, l'autre à la situation au 31 décembre de la même année, des caisses de retraites fonctionnant dans les départements, les communes et la ville de Paris.

NOMBRE DES EMPLOYÉS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX
PENSIONNÉS AU 1^{er} JANVIER 1897

	PENSIONS PAYÉES	
	par le DÉPARTEMENT	par la COMMUNE
Ain.	45	»
Aisne.	95	»
Allier.	52	20
Alpes (Basses-).	55	»
Alpes (Hautes-).	24	»
Alpes-Maritimes.	59	»
Ardèche.	51	4
Ardennes.	59	26
Ariège.	26	»
Aube.	41	55
Aude.	47	»
Aveyron.	40	15
Bouches-du-Rhône	75	864
Calvados.	45	42
Cantal.	22	»
Charente.	51	58
Charente-Inférieure.	56	52
Cher.	25	55
Corrèze.	21	»
Corse.	55	»
Côte-d'Or.	40	58
Côtes-du-Nord.	54	»
Creuse.	17	»
Dordogne.	46	10
Doubs.	56	48
Drôme.	51	»
Eure.	54	6
Eure-et-Loir.	25	»
Finistère.	66	65

	PENSIONS PAYÉES	
	par le DÉPARTEMENT	par la COMMUNE
Gard	56	102
Garonne (Haute-).	75	257
Gers.	17	21
Gironde.	66	755
Hérault.	46	98
Ille-et-Vilaine.	44	61
Indre.	55	2
Indre-et-Loire	12	55
Isère.	57	119
Jura.	50	»
Landes.	51	»
Loir-et-Cher.	57	27
Loire.	41	197
Loire (Haute-).	15	9
Loire-Inférieure.	28	101
Loiret.	54	47
Lot.	55	»
Lot-et-Garonne.	65	55
Lozère.	25	»
Maine-et-Loire.	57	102
Manche.	55	20
Marne.	52	175
Marne (Haute-).	44	»
Mayenne.	14	51
Meurthe-et-Moselle.	44	125
Meuse.	58	49
Morbihan.	55	2
Nièvre.	41	26
Nord.	82	602
Oise.	44	36
Orne.	57	15
Pas-de-Calais.	66	46

	PENSIONS PAYÉES	
	par le DÉPARTEMENT	par la COMMUNE
Puy-de-Dôme.	41	55
Pyrénées (Basses-).	59	25
Pyrénées (Hautes-).	15	21
Pyrénées-Orientales.	25	51
Territoire de Belfort.	8	)
Rhône.	101	410
Saône (Haute-).	42	5
Saône-et-Loire.	45	52
Sarthe.	51	45
Savoie.	55	)
Savoie (Haute-).	18	)
Seine et Police.	2001	2575
Seine-Inférieure.	106	286
Seine-et-Marne.	45	)
Seine-et-Oise.	60	152
Deux-Sèvres.	59	2
Somme.	57	255
Tarn.	58	55
Tarn-et-Garonne.	41	21
Var.	55	176
Vaucluse.	55	85
Vendée.	24	1
Vienne.	50	51
Vienne (Haute-).	29	59
Vosges.	44	)
Yonne.	48	)
Police-Paris.	7899	)
Agent des commissariats des communes suburbaines.	)	58
Alger.	16	45
Constantine.	)	)
Oran.	12	)

Un examen détaillé de ces chiffres généraux nous permet de constater que le nombre des tributaires de chaque caisse a constamment suivi une progression ascendante depuis la création de chaque établissement.

Ces progrès peuvent être attribués au développement de plus en plus considérable des services publics et aussi au mode de fonctionnement qui a été adopté pour ces caisses. La plupart d'entre elles, en effet, sont de véritables tontines, dont le trait caractéristique consiste à mettre en commun, sous certaines modalités, des capitaux destinés à être répartis à une époque déterminée, sur des bases fixées à l'avance. Aussi les administrations départementales et municipales sont-elles dès lors incitées à faire bénéficier des avantages de la caisse le plus grand nombre possible de leurs employés, la prospérité de l'institution étant en proportion directe du nombre de ses participants. Nous exposerons ultérieurement d'ailleurs les détails du fonctionnement de ces tontines.

Néanmoins, le principe de participation à ces caisses consiste dans l'existence d'un lien de droit entre le futur pensionné et l'administration à laquelle il appartient. A cet égard, un critérium certain du droit à participation peut être tiré de l'origine de fonds servant à constituer le traitement du fonctionnaire et non pas de la nature de l'autorité qui procède à sa nomination; cette nomination, en effet, peut être faite, notamment pour certains employés municipaux, tantôt par l'autorité centrale, tantôt par l'autorité locale. En tout cas, la pratique est bien

fixée quant à la détermination des tributaires provenant de ces diverses catégories.

§ II. — *Des tributaires des caisses de retraites.*

A l'heure actuelle, les tributaires des caisses de retraites départementales peuvent être répartis en trois catégories :

1° Les employés payés sur le fond d'abonnement mis par l'État à la disposition des préfets.

Ceux-ci, alors que le mode de leur rémunération, sur un fonds spécial, les avait toujours fait priver du bénéfice des pensions servies par l'État, ont été appelés les premiers, par contre, à participer à l'institution des caisses départementales.

2° Les employés départementaux payés sur des crédits exclusivement départementaux et à l'aide des subventions votées par les conseils généraux.

3° Les employés des établissements publics fonctionnant dans le département et rattachés d'une manière plus ou moins directe à son organisation.

Dans ces conditions, la détermination des tributaires des caisses départementales n'a fait, dès l'abord, aucune difficulté pour les « employés des préfectures et sous-préfectures, les greffiers des conseils de préfecture et employés du greffe, les archivistes et employés des archives qui, avec les agents voyers, furent admis au bénéfice de la caisse dans beaucoup de départements,

à la suite d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 50 juillet 1859; les architectes départementaux, le personnel de l'inspection d'Académie, les directeurs et employés des asiles d'aliénés, dépôts de mendicité... etc., et généralement de tous les établissements et services départementaux eux-mêmes, prolongement du département¹ ».

Des doutes se sont simplement élevés pour quelques autres employés : ils ont été rapidement dissipés par la jurisprudence de la section des finances du Conseil d'État et par quelques circulaires ministérielles. Ainsi, les chefs de cabinet, secrétaires particuliers et gens de service du préfet sont, depuis longtemps², considérés comme des employés de préfecture, rémunérés sur le fonds d'abonnement, accru de subventions départementales, et, à ce titre, admis à participer à la caisse des retraites. De même, les fonctionnaires et agents des ponts et chaussées, employés dans le service vicinal de quelques départements³ sont, pour la plupart, tributaires des caisses départementales de retraites, au même titre que les agents voyers. Mais leur situation n'est pas dépourvue d'une certaine originalité, en ce sens que tout en subsistant, sur leur traitement, les retenues prescrites par le règlement local, comme ils continuent à faire partie du cadre des ponts et chaussées, ils supportent en même

1. Combarieu, *op. cit.* page 61.

2. Avis Conseil d'État (Sect. fin.), 5 septembre 1828.

3. Aux termes d'une circulaire du Ministre des Travaux publics du 6 avril 1852. (*Rec. Minist. Travaux publics*, 1881-1882, p. 459.)

temps le poids de la retenue au profit du Trésor, conformément à la loi du 9 juin 1853, art. 4.

Enfin, les gens de service des cours d'assises et tribunaux sont devenus tributaires des caisses départementales en vertu du décret du 28 janvier 1885. Depuis cette date, et par une circulaire spéciale, le Ministre de l'Intérieur a fait observer aux conseils généraux que si ces nouveaux participants désiraient faire entrer en ligne de compte leurs services antérieurs dans le calcul de la liquidation de leur pension, il était de l'intérêt desdites caisses de leur faire subir, par voie rétroactive, les retenues afférentes à ces premiers services, sauf dans le cas où le département consentirait à prendre à sa charge ce versement¹.

La portée de cette circulaire a été déterminée dans une lettre du Ministre de l'Intérieur au préfet du Lot en date du 25 mai 1888. Ainsi, le décret de 1885, est spécial aux agents qui touchent leur traitement sur les fonds du département ; en conséquence, il n'est pas applicable aux gens de service des justices de paix, en tant qu'ils sont rétribués sur les fonds communaux.

Actuellement, le nombre des employés et agents tributaires des quelques caisses communales est tantôt plus, tantôt moins considérable que celui des caisses départementales, quoique celles-ci soient plus nombreuses. Cette anomalie n'est qu'apparente : la raison en est que « les départements, tout en ayant une importance plus ou moins grande, ont presque tous les mêmes services » et

1. Circ. Minist. Intér., 10 août 1885. — *Bull. Minist. Int.*, t. XLVIII, 1885, p. 181.

qu'au contraire « deux communes se ressemblent forcément beaucoup moins : non seulement la liste des tributaires de la caisse peut être plus ou moins nombreuse parce qu'un même service nécessite un plus grand nombre d'employés, mais ces services eux-mêmes peuvent être très divers¹ ».

Théoriquement, les communes pourraient, dans ces conditions, songer à organiser des caisses différentes pour chacune des catégories spéciales de service : pratiquement la tendance est à la fusion, la diversité des caisses n'étant, en somme, relativement aisée que pour une très grande ville, comme Paris.

En principe, sont donc tributaires de ces caisses tous les employés et agents communaux, — quelles que soient leurs fonctions — pourvu qu'ils aient directement la qualité d'employés de la commune ou d'établissements publics rattachés à son administration et dépendant d'elle².

Le rattachement général des fonctionnaires à ces caisses de retraites n'a soulevé de difficultés que pour certains employés tels que les receveurs municipaux, et par ce motif assez inattendu que leur autorité sur les agents qu'ils nomment en serait diminuée, tandis qu'il importe de la laisser subsister tout entière. Il semble cependant que l'assimilation des receveurs municipaux aux fonctionnaires participant aux caisses de retraites peut être admise sans difficulté, notamment dans le cas où l'article

1. Combarieu, *op. cit.*

2. Cf. lettre du Minist. de l'Int. au préfet de la Seine-Inférieure du 4 mai 1860.

6 du décret du 27 juin 1876 met à la charge des communes une quote-part de la rétribution de ces employés, les frais de bureau des receveurs étant insuffisants pour parfaire cette rétribution.

A un autre point de vue, la question de savoir si les commissaires de police peuvent bénéficier des caisses de retraites communales a été longtemps discutée. La loi du 16 avril 1895, art. 19, l'a résolue en déclarant applicable à ces fonctionnaires les dispositions de la loi de 1855. Comme l'a expliqué le Ministre de l'Intérieur, cette loi a « non seulement voulu améliorer la situation des commissaires de police, mais encore supprimer toute entrave qui pourrait obliger l'administration supérieure, soucieuse de ne pas léser des intérêts respectables, à maintenir dans un poste où ils savent obtenir certains droits à pension, des agents que les besoins du service indiquaient pour un déplacement ». La section des finances du Conseil d'État a même décidé, par avis du 50 juillet 1895, que les conseils municipaux n'avaient pas besoin de modifier les règlements des caisses de retraites, pour que le bénéfice de ceux-ci fût définitivement refusé aux commissaires de police.

De même, ne participent ni aux avantages ni aux charges des caisses de retraites municipales certains agents tributaires de caisses spéciales, du genre de celles qui fonctionnent pour les employés d'octroi et les agents des administrations hospitalières.

En ce qui concerne particulièrement les employés d'octroi, un décret du 17 mai 1809, articles 147 et 148,

a autorisé les communes à établir à leur profit des caisses spéciales de retraites : jusque-là, en effet, le personnel des octrois, assimilé au service des contributions indirectes, jouissait des avantages de la retraite au même titre et sous les mêmes conditions que les agents de cette dernière administration. Mais il est remarquable qu'au lendemain de 1809 la législation, applicable à la constitution des caisses spéciales qui venaient alors d'être autorisées, n'ait pas été immédiatement arrêtée.

Ce manque de fixité donna même lieu jusqu'en 1840 à de nombreuses difficultés. Plusieurs villes, en effet, avaient songé à reproduire dans leurs règlements la législation sur les pensions des fonctionnaires et employés du département des finances, telle qu'elle avait été établie dans l'ordonnance du 12 janvier 1825. A la suite de ces velléités, le Ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil d'État¹, décida que, désormais, aucune caisse de retraites en faveur des employés municipaux ne pourrait être autorisée, qu'autant qu'elle serait conforme au système adopté par la ville de Tours. L'approbation demandée au Ministre des règlements concernant les pensions de retraites des employés des octrois, qui, pour la plupart, étaient conçus d'après les dispositions de l'ordonnance de 1825, devenait ainsi impossible à obtenir.

Aussi bien, une ordonnance du 4 septembre 1840², rappelée et commentée par le Ministre de l'Intérieur³,

1. Circ. Minist. Int., 15 juillet 1855.

2. *Bull. Minist. Int.*, t. III, p. 557.

3. Circ. Minist. Int., 14 octobre 1840. — *Ibidem*, t. III, p. 586.

vint décider que les caisses en question seraient régies, lorsque les villes le demanderaient, par l'ordonnance du 12 janvier 1825, titre II à IV (qui fut appliquée, jusqu'en 1854, aux employés du Ministère des Finances). C'était donner satisfaction un peu tard aux désirs exprimés par les villes.

Ce régime spécial ainsi organisé « pour les retraites des employés d'octroi n'a rien que de très admissible ; en effet, les services qu'ils rendent sont d'une nature particulière et peuvent être considérés comme « services « actifs » par rapport à ceux des autres employés communaux ; d'autre part, certains éléments de leur mode de rémunération tels que gratifications et remises proportionnelles risqueraient de troubler l'harmonie financière de la caisse ordinaire des retraites municipales¹ ».

Ce système, en tous cas, fonctionne d'une manière assez simple malgré les difficultés ressortissant du mode de rémunération propre à ces agents².

1. Combarieu, *op. cit.*, p. 67.

2. Une circulaire ministérielle du 17 octobre 1818, a prescrit que, dans le cas d'affermage de l'octroi, l'entrepreneur-fermier devait être tenu, par une clause expresse du bail, de se conformer aux dispositions établissant des retenues sur les appointements des employés, destinées à leur constituer un fonds de retraite.

SECTION III

Des modes d'organisation financière et des ressources de ces caisses.

En fait, le service des pensions départementales et communales est assuré, grâce à des procédés différents. Ces combinaisons financières ont toutefois un trait commun ; dans les unes comme dans les autres se rencontre un double élément : d'abord des retenues subies par le futur pensionné, puis des subventions fournies par l'administration publique à laquelle il se rattache. Mais ces procédés se diversifient quant à l'affectation et à l'emploi de cette double catégorie de ressources. On pourrait concevoir à la vérité un premier système qui consisterait simplement à porter les retenues en recette et les pensions en dépense au budget local ; il aurait l'inconvénient de compliquer inutilement la comptabilité et serait ainsi dépourvu de tout avantage pratique. Aussi a-t-il été communément délaissé pour un autre : la plupart des départements et des communes ont constitué des caisses autonomes dont les ressources et les charges sont absolument distinctes du budget local : animées d'une vie propre, elles assurent par leurs seuls moyens le service des retraites.

Mais l'organisation de ces caisses est loin d'être uniforme ; elles comprennent une assez grande variété de

régimes, tantôt elles affectent la forme de tontines, tantôt ce sont de véritables caisses de prévoyance instituées sur le modèle de la caisse nationale de retraites pour la vieillesse. Nous les rattacherons aux deux types principaux suivants :

1^{re} Caisses de retraites à forme tontinière servant, sous des conditions déterminées, des pensions viagères dont le taux est connu *a priori* des bénéficiaires ;

2^o Caisses d'épargne et de prévoyance servant indistinctement des pensions viagères ou perpétuelles, variables quant à leur chiffre suivant la proportion des versements annuellement effectués par ou au profit des bénéficiaires et inscrits à un compte annuel spécial à chacun d'eux.

Ce système de livrets individuels comporte plusieurs modalités :

a. Caisse propre aux administrations départementales ou municipales ;

b. Participation directe à la caisse nationale de retraites pour la vieillesse ;

c. Adjonction dans chacun de ces deux premiers cas d'une organisation annexe permettant la constitution d'un fonds de réserve, destiné à augmenter la quotité des pensions¹.

1. Cf. Combarieu, *op. cit.*, p. 44. *Circ. Minist. Int.*, 15 mai 1844.
— *Bull. Minist. Int.*, 1884, p. 296.

§ I. — *Des caisses de retraites à forme tontinière.*

En dépit de sa dénomination, ce premier système n'est pas d'une complète analogie avec les tontines; il s'en distingue en ce que les adhérents à la caisse savent au moment même de leur entrée que, sous certaines conditions, ils jouiront un jour d'une pension déterminée dont le chiffre correspondra exactement à la situation qu'ils occuperont et à leur traitement en fin de carrière. Par ce côté, il se rapproche du système des assurances et, nouveau point de ressemblance avec celui-ci: pour être prospère, il doit laisser très peu au hasard. Il est donc nécessaire d'y rechercher, aussi exactement que possible, les charges probables et les ressources éventuelles.

Mais il en diffère par certaines particularités: d'abord la quotité des droits du bénéficiaire n'est pas mesurée mathématiquement sur les versements qu'il a obligatoirement effectués, puis, à la différence d'une compagnie cherchant surtout à réaliser des profits, la caisse tontinière est presque une œuvre de bienfaisance. En outre, ses ressources sont d'origines diverses, les principales proviennent naturellement des retenues opérées sur les traitements, les autres des subventions régulièrement ou accidentellement servies par l'administration. Certaines caisses inscrivent aussi à leur actif des ressources accessoires dont la légalité est loin d'être indiscutable et dont la nature sera postérieurement exposée.

1° RETENUES.

A l'exemple de la loi de 1855 sur les pensions civiles, les caisses départementales et communales font, en principe, contribuer les fonctionnaires à la constitution du fonds de retraites en leur imposant l'obligation de subir une retenue sur leur traitement. Celle-ci n'est pas, à proprement parler, une prime d'assurance mutuelle, elle est même sans corrélation avec le taux de l'éventuelle pension qui sera un jour servie et n'est pas calculée d'après le montant probable de cette pension. Au demeurant, le prélèvement des retenues est effectué lors du paiement du traitement, il n'y a donc pas, à proprement parler, de versement de la part de l'employé.

En pratique, voici comment les choses se passent : le préfet ou le maire mandate au nom de chaque employé le montant net de son traitement ; au moment même de son paiement, la retenue prescrite est déduite de ce montant pour être portée à l'actif de la caisse de retraites ; enfin, le produit total des retenues est mandaté au nom de la Caisse des Dépôts et Consignations, gardienne de la fortune des caisses locales, et, comme telle, chargée de centraliser leurs fonds¹.

M. Laferrière² a parfaitement caractérisé ces retenues en les qualifiant de « sorte d'impôt spécial destiné à

1. *Circ. Minist. Int.*, 22 juin 1859.

2. *Juridiction administrative*, t. II, p. 195.

rendre le service des pensions moins onéreux pour le Trésor ».

Il en résulte une série de conséquences :

Ainsi, lorsque le règlement de la caisse des retraites des employés d'une ville ou d'un département déclare les traitements de tous les fonctionnaires qui y sont visés passibles de retenues, il devient impossible pour cette ville ou pour ce département de prétendre que des services ouvrant par leur nature droit à pension ne seront pas comptés comme tels à ceux qui les ont rendus. Les administrations ne pourraient davantage se prévaloir du fait que les retenues n'ont pas été opérées, alors que cette omission n'est imputable qu'à elles-mêmes¹.

En outre, par cela même que la retenue n'est qu'une *participation* aux charges de la caisse et n'a aucun rapport obligatoire avec la pension dont jouira plus tard l'employé, il est évident qu'elle doit être opérée même sur le traitement des agents entrés en fonctions à un âge trop avancé pour leur permettre d'espérer bénéficier un jour d'une pension d'ancienneté, et qui, tout au plus, pourraient entrevoir la possibilité de recevoir pour eux-mêmes ou de transmettre à leur famille les avantages d'une pension accordée à titre exceptionnel.

Les caisses de retraite doivent profiter des circonstances défavorables qui existent pour tel ou tel de leurs participants, il est de leur intérêt strict que les règlements n'écartent pas de ce nombre ceux des employés qui

1. Conseil d'État, 22 février 1889 (Lonquier et Thomas), D. 91, 5, 578.

ne réuniront jamais les conditions du droit à pension¹.

Si, en droit pur et surtout en équité, cette solution paraît contestable, elle se justifie par des nécessités absolues de fonctionnement pratique.

Il s'ensuit également qu'un fonctionnaire, encore en activité de service et remplissant cependant les conditions exigées pour l'ouverture du droit à pension, ne pourrait être dispensé de l'obligation de subir la retenue; ceci, même dans le cas où sa pension étant liquidée atteindrait le maximum prévu par le règlement. Pareille exemption ne pourrait donc être fondée sur ce motif que, le maximum une fois atteint, le supplément des retenues subies par l'employé en question ne pourrait avoir pour effet d'augmenter sa pension.

Enfin, et par application des mêmes principes, il faut condamner l'insertion, dans le règlement de la caisse des retraites d'une commune du département du Nord, d'une disposition qui, faisant de la retenue une condition de l'ouverture du droit à pension, autorise les tributaires de ladite caisse à continuer leurs versements postérieurement à la cessation de leurs fonctions, de façon à leur permettre d'acquérir les droits qu'ils n'avaient pas à cette époque. Outre son incorrection juridique, cette clause donne aux administrations la faculté d'étendre leur rôle en dehors de leurs attributions légales en leur laissant toute latitude pour transformer une caisse de retraites, spéciale à ses employés, en institution de prévoyance

1. Cf. lettre du Ministre de l'Intérieur au préfet des Vosges, 22 juillet 1895, au sujet de la caisse d'Épinal.

fonctionnant au profit d'une partie des habitants de la localité. C'est là une solution certaine, applicable aussi aux pensions civiles payées par l'État et qui n'est du reste pas caractéristique du régime des pensions départementales et communales.

Si maintenant nous voulons relever quelques particularités des règlements organiques des caisses de retraites, il nous faut rechercher les dispositions spéciales à la quotité des retenues et aux circonstances qui donnent lieu à la perception.

En ce qui concerne d'abord la quotité des pensions, il existe certains règlements qui, au lieu d'adopter le système choisi par l'État, qui fixe uniformément le taux des retenues à 5 pour 100, fait varier progressivement la retenue d'après la quotité du traitement touché par l'employé. Cette pratique est mauvaise¹ : envisagée par rapport aux tributaires de la caisse, elle rompt entre eux l'égalité des charges; envisagée par rapport à la caisse elle-même, elle est extrêmement dangereuse : la retenue spécialement forte qu'elle fait subir aux employés jouissant d'un gros traitement est vraisemblablement destinée à établir une compensation des pertes que subit la caisse par le fait des perceptions réduites sur les petits traitements, beaucoup plus nombreux. Le petit nombre des traitements élevés rend, par contre, cette compensation difficile.

Remarque à faire : la plupart des règlements des caisses

1. Cf. Combarieu, *op. cit.*, p. 121.

locales ne prévoient pas la perception de retenues pour causes disciplinaires, pour absences et pour congés. Elles n'auraient sans doute fourni qu'une ressource faible et d'un caractère accidentel; néanmoins cette lacune est regrettable. Il n'est donc fait mention que des retenues obligatoires opérées au moment de l'entrée en fonctions et en cours de service. A ce sujet, deux indications utiles ont été fournies dans des lettres et circulaires ministérielles. La question avait été plusieurs fois agitée de savoir si les secrétaires particuliers et les chefs de cabinet des préfets doivent subir la retenue du premier douzième de leur traitement au profit de la caisse d'un département, alors que cette retenue avait déjà été effectuée antérieurement à leurs fonctions actuelles dans un autre département. La solution en a été donnée par le Ministre de l'Intérieur qui a déclaré le doute impossible dans le cas où le règlement de la caisse aurait prévu l'exercice de la retenue du premier douzième sur tout employé entrant au service du département : les chefs de cabinet de préfet sont des employés départementaux, rémunérés pour partie sur les fonds d'abonnement et pour partie sur les subventions départementales : les règlements des caisses ont donc force obligatoire vis-à-vis d'eux¹.

Un décret du 28 juillet 1897 ayant décidé que, pour les fonctionnaires de l'État, la retenue du premier douzième, au lieu d'être perçue en une seule fois, serait prélevée

1. Lettre du Ministre de l'Intérieur, au Préfet du Cantal, du 22 mai 1895.

sur les quatre premières allocations mensuelles, le Ministre de l'Intérieur, par une circulaire en date du 8 janvier 1898, a invité les Préfets à demander aux conseils généraux l'insertion d'une mesure semblable dans les règlements des caisses de retraites des employés départementaux.

2° SUBVENTIONS.

Les subventions constituent le mode ordinaire de contribution des départements et des communes à la formation de l'actif des caisses de retraites. Elles sont allouées, tantôt directement, tantôt indirectement. Dans le premier cas, les conseils généraux ou les municipalités accordent par un vote une subvention fixe. Celle-ci n'est donc pas semblable à la subvention variable que la loi de 1855 met à la charge de l'État et dont le chiffre est indéterminé, car il se calcule d'après la différence existant entre le montant total des pensions liquidées et celui des retenues opérées qui y correspondent.

Les modalités de versement de ces subventions varient comme leur chiffre même suivant les administrations et les règlements. Elles affectent tantôt la forme d'une dotation, tantôt celle d'une annuité. Parfois, la part contributive de l'administration est arrêtée à un chiffre fixe, ce qui marque d'une façon très précise le moment où la caisse sera en possession du capital nécessaire à son fonctionnement. Enfin, cette part est fréquemment proportionnelle aux traitements des tributaires, mode de pro-

cédé élastique, permettant de subvenir à coup sûr aux charges de la caisse, quelle qu'en soit l'importance.

Dans le second cas, les budgets locaux se chargent entièrement du service des pensions, donnant ainsi aux caisses le temps de se constituer un capital.

Mais c'est là un procédé financier onéreux, forcément temporaire et applicable seulement pendant les premières années qui suivent la constitution du service des pensions.

En toute hypothèse, la contribution du département ou de la commune doit avoir été prévue et fixée dans le règlement constitutif de la caisse ; l'administration ne peut être tenue, en effet, de pourvoir à l'insuffisance de ressources que si elle a pris, à cet égard, un engagement formel. Si l'exécution de semblables conventions a fourni matière à certaines contestations, le principe en lui-même n'a jamais été discuté.

C'est ainsi, d'une part, que la jurisprudence déclare le préfet incompétent pour inscrire d'office au budget communal des sommes destinées à pourvoir au paiement de certaines dettes faisant l'objet de contestations entre une caisse et ses créanciers. Le Conseil d'État a décidé notamment qu'il n'appartient pas à ce fonctionnaire de trancher, entre un asile d'aliénés et le département, un litige ayant pour objet une convention par laquelle l'asile se serait engagé à verser une subvention à la caisse départementale de retraites. Le préfet ne peut donc, sans excès de pouvoirs, inscrire d'office au budget dudit asile une subvention à la caisse départementale à l'effet d'assurer l'exécution de la convention contestée.

Le Conseil d'État a jugé, d'autre part, en application du principe qui l'institue juge de droit commun en matière administrative, que, lorsqu'un département, pour faire supporter à un asile d'aliénés les insuffisances de retenues versées à la caisse des retraites du département par ses employés pour pourvoir au paiement de leurs pensions, ne justifie pas de l'existence d'un contrat ou quasi-contrat entre lui et cet asile, mais fonde sa réclamation sur l'interprétation d'actes administratifs que l'asile refuse de reconnaître, le litige qui en résulte doit être porté devant sa haute juridiction ¹. Il s'agit évidemment ici d'un asile autonome, ayant le caractère d'établissement public et capable d'accomplir, par lui-même, des actes d'administration en dehors de la personnalité juridique du département ².

Les subventions dont il vient d'être question ont un caractère normal et régulier, mais les règlements ont prévu l'existence de ressources extraordinaires : certains, en effet, admettent que dans le cas de déficit survenu dans la caisse par suite d'événements imprévus, il pourra être fait appel à l'administration pour rétablir l'équilibre. D'autres stipulent, assez fréquemment, l'attribution gracieuse à la caisse des reliquats disponibles en fin d'exercice sur les crédits affectés au traitement du personnel participant.

1. Conseil d'État, 5 août 1894. — Départ. de la Savoie, D. 95, 5, 85.

2. Cf. Sur les établissements autonomes d'aliénés, leur histoire et leur condition juridique, la note « Conseil d'État », 5 décembre 1886. — Asile d'Armentières. Leb. chr., p. 842.

Enfin, à côté des retenues et des subventions, l'actif des retraites peut encore comprendre des ressources accessoires :

1° Le revenu des placements effectués ;

2° Subventions accordées par les services ou établissements publics : Monts-de-Piété, service départemental des aliénés, corps des agents voyers (dont les employés font partie de la caisse) ;

3° Produit des retenues imposées, jusqu'à concurrence d'un chiffre fixé à l'avance dans les cahiers des charges, aux entrepreneurs et adjudicataires de certains travaux publics sur le total des sommes par eux touchées.

La régularité des subventions ainsi exigées de certains services et établissements publics est, à notre avis, discutable. En effet, lorsque les ressources du service proviennent d'une affectation spéciale de centimes ou de crédits à tel ou tel usage, par exemple à l'entretien ou à l'ouverture de chemins vicinaux, il est douteux que les collectivités publiques, départements et communes, aient la libre disposition de fonds dont la destination est législativement établie.

Quant à la perception de retenues imposées aux entrepreneurs de travaux ou fournisseurs, elle a fait, à plusieurs reprises, l'objet d'observations de la Cour des Comptes par voie de référés adressés aux ministres. *A priori*, il semble que la quotité de la retenue représente une augmentation assez sensiblement égale des prix de soumission. La Cour des Comptes y vit tout d'abord une sorte d'impôt frappant les entrepreneurs. N'était-ce pas

un peu méconnaître que les marchés ayant lieu sans adjudication ou de gré à gré, la retenue est une obligation accessoire à l'obligation principale, travail ou fournitures, librement acceptée par l'entrepreneur? Actuellement, l'opinion de la Cour s'est modifiée, et elle fait valoir avec raison que d'une manière générale l'imposition de ces retenues constitue un virement aboutissant en définitive à l'emploi, en vue du service des pensions, de fonds affectés à l'accomplissement de travaux publics ou à l'achat de fournitures. Elle critique enfin la perception, ordonnée par certains départements, de retenues sur les adjudications pour chemins vicinaux, aux dépenses de qui contribuent l'État, les communes et les particuliers, et elle fonde son argumentation sur ce motif éminemment logique et équitable, qu'une collectivité ne peut alimenter sa caisse de retraites à l'aide des fonds d'autrui¹.

Ainsi organisé, le système des retraites à forme tontinière a été critiqué comme défavorable aux employés tributaires et onéreux pour la collectivité organisatrice de la caisse elle-même. Défavorable aux employés, soit parce que la quotité de la pension est fixée *a priori*, en dehors de toute proportion avec les retenues subies (lesquelles peuvent même être perdues pour l'employé ou sa famille, tant que la pension n'a pas été liquidée), — soit aussi parce que lesdits employés sont assurés simplement, le cas échéant, de la jouissance d'une rente viagère, alors

1. Cf. lettres du Minist. de l'Intérieur aux préfets de la Loire, 4^{er} juillet 1889 et de la Savoie, 18 juillet 1895.

qu'ayant épargné les retenues ils auraient pu se constituer un patrimoine transmissible à leur famille.

Onéreux, pour la personne publique fondatrice de la caisse parce que, tenue de constituer un capital dont le revenu doit être égal au huitième ou au sixième de la somme des traitements payés aux tributaires, elle est responsable légalement de la situation financière du fonds des retraites.

§ II. — *Des caisses de retraites à livrets individuels.*

De là l'idée de ne recourir à une caisse que pour opérer une centralisation de fonds. C'est à ce résultat qu'aboutit le système des retraites à livrets individuels. Sa caractéristique est de constituer au profit des employés un patrimoine, convertissable en une rente viagère dont la quotité est fixée d'après le total des versements successivement faits à la caisse au nom et au compte de chacun d'eux. Il a été mis pour la première fois en pratique par la ville de Tours¹. En 1854 parut un ouvrage de M. de Courcy sur l'institution des caisses de prévoyance; il provoqua un certain mouvement d'idées qui donna lieu à la reprise d'un projet de loi, déjà étudié en 1855 au sujet des pensions de retraite payées par l'État et qui établissait le système des livrets individuels.

L'origine des ressources de ces caisses est analogue à celle des caisses de retraites à forme tontinière : retenues sur traitements, subventions tantôt fixes, tantôt propor-

1. Ordonnance du 28 juin 1855.

tionnelles aux retenues, allouées directement ou indirectement par les personnes morales fondatrices et qui peuvent être déterminées à l'avance ou variables d'après la quotité de ces retenues, c'est-à-dire des traitements des employés; enfin, dons et legs, subventions ou prélèvements. Les administrations y ajoutent d'ordinaire et comme dernier élément, un intérêt bonifié sur les capitaux inscrits au crédit de chaque compte, mais cette bonification a pour nous le défaut de laisser subsister une différence trop grande entre son montant et le taux réel de l'intérêt des fonds versés au compte des fonctionnaires; par ailleurs, elle fait retomber sur les collectivités les chances onéreuses et les charges trop lourdes à raison desquelles le système tontinier avait été repoussé au profit du régime des livrets individuels.

Ici s'arrêtent les similitudes de ces deux modalités principales des caisses. Les différences apparaissent dès qu'il s'agit de fixer les droits de l'employé sur le fonds de retraites. Il faut alors distinguer entre les retenues et les subventions : sur les retenues d'abord, l'employé qui les a subies possède un véritable droit de propriété découlant du caractère même de leur origine, et surtout du but qu'elles ont de fixer la quotité de la pension; quant aux subventions, le futur pensionné a aussi sur elles un droit de propriété, mais né un peu différemment : il vient de leur objet même qui consiste à être réparties entre les titulaires des livrets dans les mêmes conditions que les retenues.

Normalement, il ne devrait donc y avoir aucune restriction aux droits des employés sur leurs livrets, aucune

condition ne devrait être exigée pour la reconnaissance de ces droits. Cependant, tous les règlements exigent de tout fonctionnaire, sous peine de perte absolue de ses droits à pension, une durée obligatoire de services. Mais il n'y a pas à s'élever là-contre : une telle astreinte est nécessaire pour maintenir en bon état d'équilibre la situation financière de la caisse, elle est admissible pour l'acquisition du compte retenues et peut passer comme une compensation de la bonification des comptes individuels. En outre, elle est essentiellement légitime pour l'acquisition du compte subventions où elle peut être considérée comme la contre-partie du don ainsi fait à l'employé.

L'acquisition de l'un et de l'autre de ces comptes ne se fait d'ailleurs pas en pleine propriété, encore que, par suite de la capitalisation des versements successifs, se forme, pour chaque employé, une sorte de patrimoine dont la quotité est déterminée par son livret individuel. La remise de ce capital, au jour de l'admission à la retraite risquerait parfois d'être dangereuse : d'où la pensée qu'on a eue : 1° de constituer simplement au pensionné une rente perpétuelle représentative des intérêts obtenus par le placement annuel du capital inscrit au compte individuel ; 2° de rendre cette rente inaliénable.

A cet effet, toute une procédure pratique a été organisée :

A. La quotité de la rente figurant sur les registres de la caisse municipale ou départementale au compte de l'employé est fixée et lui est transférée par arrêté de l'autorité compétente.

B. Cette portion de rente est prélevée sur l'inscription du fond commun des tributaires de la caisse et fait l'objet d'une simple mutation que le directeur général de la caisse des dépôts et consignations réclame du directeur du service des transferts et mutations au Ministère des Finances en vertu de l'acte de liquidation qui lui a été transmis¹.

C. Il est mentionné, sur chacune des inscriptions partielles expédiées au nom des employés mis à la retraite, que les rentes constituées au profit du titulaire, et, le cas échéant, de sa veuve ou de ses orphelins mineurs, sont inaliénables, au moins sous certaines conditions.

Un accord est intervenu, sur les deux derniers points ci-dessus développés, entre le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances.

En principe, il ne peut s'agir que d'une rente perpétuelle. Cependant il serait parfaitement compréhensible qu'au moyen du capital inscrit sur le livret, il fût constitué à l'employé une rente non pas perpétuelle, mais simplement viagère. Le service d'une telle rente ferait courir à la caisse des retraites qui en est redevable, des risques moindres que les rentes viagères servies d'après le système tontinier. En outre, elle se distingue de celle-ci en ce que sa quotité, au lieu d'être déterminée d'une manière préfixe, est calculée proportionnellement au

1. Dans le cas où, sur l'attribution faite à l'employé, il resterait un reliquat insuffisant à constituer 4 franc de rente, cette somme est, suivant les règlements, attribuée en espèces au pensionné, ou versée à l'actif de la caisse.

capital indiqué sur le livret du pensionné. Aussi, en fait, la plupart des règlements permettent-ils au fonctionnaire, admis à faire valoir ses droits à la retraite, d'opter entre le service d'une rente viagère ou celui d'une rente perpétuelle.

On pourrait aussi concevoir un système qui consisterait à prendre pour point de départ ce fait que, dans le système de la rente perpétuelle, le total des deux comptes (compte retenues et compte subventions) étant perdu pour la caisse, ferait du compte retenues la base de calcul d'une rente perpétuelle et du compte subventions, celle d'une rente viagère.

Les règlements se sont arrêtés soit au système des rentes perpétuelles, soit à celui des rentes viagères, accordant ou refusant tour à tour à leurs employés le bénéfice de l'option entre ces deux procédés. Pour la rente perpétuelle, sa quotité n'est pas déterminée *a priori* mais suit une progression dont la marche est annuellement constatée sur les livrets; en outre, cette rente, provenant uniquement de l'épargne, ne peut être égale en quotité à celle normalement acquise au tributaire d'une organisation tontinière et qui est le fruit de la mutualité. L'expérience a prouvé que, à conditions égales, le tributaire d'une caisse d'épargne et de prévoyance devrait, pour toucher un jour une pension égale à celle dont jouit le tributaire d'une caisse de retraites à forme tontinière quittant l'administration après vingt-cinq ans de services, avoir atteint au minimum trente ou trente et un ans de services. Aussi bien, cette quotité risquant d'être assez faible, les règlements des caisses contiennent fréquemment une disposi-

tion aux termes de laquelle elle ne pourra être inférieure à un taux déterminé. Et, souvent, pour parer à cette obligation nouvelle, les règlements ont prévu l'adjonction à la caisse d'épargne et de prévoyance d'un fonds de réserve destiné à augmenter la quotité des pensions des employés qui, par le mécanisme de la simple capitalisation des fonds inscrits à leur livret individuel, ne pourraient obtenir qu'une rente inférieure au minimum de pension prévu par le règlement. Parfois aussi, le fonds de réserve est appelé à combler les déficits que des causes variées, telles qu'erreurs dans la bonification ou le calcul de la rente viagère d'un pensionné, ont pu creuser dans la caisse.

Cependant, et quels que soient ses avantages apparents, le système des retraites à livret individuel n'est pas moins critiquable que le système tontinier. Tout d'abord, il est défavorable à la stabilité du personnel, l'administration n'étant pas retenue par la crainte de faire perdre à ses agents le bénéfice des retenues versées. Mêmes inconvénients pour l'employé : le seul espoir de voir son compte s'accroître en de modestes proportions ne constitue pas un lien suffisant entre lui et la personne morale à qui il donne ses services. Il est donc assez illusoire pour les fonctionnaires, et dangereux pour le département et la commune. On prône hautement d'ordinaire la latitude laissée au pensionné d'opter entre le bénéfice d'une rente viagère et celui d'une rente perpétuelle; mais on n'observe pas que, suivant cette combinaison, la quotité des pensions reste inférieure au montant des retraites garanties aux employés par les caisses tontinières.

D'autre part, si on analyse les effets du système à livret sur la situation financière des administrations intéressées, on s'aperçoit vite que, vu l'extrême modicité des pensions, les caisses sont dans l'obligation, soit de bonifier les comptes individuels jusqu'à un taux trop supérieur à la réalité, soit d'établir des minima dans la quotité de ces pensions, procédé non conforme aux principes directeurs du système.

Aussi les communes de moindre importance ont-elles tout intérêt à se servir d'une institution plus vaste : la Caisse nationale des retraites. Dans sa circulaire du 16 février 1894, le Ministre de l'Intérieur, en indiquant les avantages de ce procédé, expose quelques-uns des moyens qui permettent, grâce à son emploi, de résoudre le problème des pensions.

Cependant l'inconvénient d'un pareil régime réside dans ce fait que, la somme de 1200 francs de rente viagère représentant le maximum alloué annuellement par la Caisse nationale, ce maximum sera rapidement atteint par l'accumulation des versements effectués : en outre, dans la plupart des cas, il sera par trop disproportionné avec le traitement d'activité des fonctionnaires. Il pourrait être remédié à cet inconvénient par le procédé usité dans quelques grandes compagnies privées et qui consiste, une fois le maximum de la pension servi par la Caisse nationale atteint, à déposer le surplus disponible des versements dans une caisse d'épargne. Mais les communes ne se sont pas décidées à agir de la sorte, arrêtées qu'elles sont par la crainte de faciliter à leurs employés un retrait

de fonds dangereux pour l'avenir. Ce mode de dépôt aurait aussi le désavantage, au cas où l'employé serait déjà possesseur d'un livret de caisse d'épargne, d'opérer une confusion de fonds. Or, la distinction des livrets est impossible en raison de cette règle législative spéciale aux caisses d'épargne, que chaque déposant ne doit avoir qu'un seul livret. Il serait, en conséquence, préférable de constituer, à l'aide de l'excédent des versements faits à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, un fonds de réserve qui constituerait une sorte de caisse spéciale annexe et qui pourrait être organisé, soit en vue de servir des secours, soit sur le modèle d'une caisse d'épargne et de prévoyance de forme tontinière. Ce système mixte a été adopté par la ville de Chartres. D'après lui, les retenues perçues sur les traitements sont seules versées à la Caisse nationale des retraites et la rente servie aux employés par cette institution résulte uniquement de leur accumulation ; quant aux subventions accordées par la ville, elles constituent l'actif d'une caisse locale gouvernée suivant les principes admis dans toute caisse de retraites à forme tontinière.

Tels sont les différents systèmes financiers d'après lesquels les départements et les communes ont organisé les caisses de retraites en faveur de leurs employés. Aucun autre n'est prévu par les règlements ; c'est à peine, en effet, si, dans un département du centre, il est possible de relever une organisation distincte qui, associant deux des systèmes décrits ci-dessus, est, en définitive, établie sur des bases contradictoires : son originalité consiste à

laisser à l'employé, au moment de son admission à la retraite et de la liquidation de sa pension, un droit d'option entre, d'une part, le service d'une rente perpétuelle calculée d'après le montant de son compte individuel, et, d'autre part, le bénéfice d'une rente viagère fixée d'après les principes servant de base à sa détermination dans les caisses tontinières. C'est, au point de vue des intérêts financiers d'une collectivité publique, la plus mauvaise combinaison qui soit : en effet, le pensionnaire ne se guidera, en pareil cas, que d'après son seul intérêt et, notamment, ne choisira la rente perpétuelle que lorsque la rente viagère lui sera moins favorable ; il n'adoptera le régime tontinier que dans les hypothèses où toutes les chances seront contre la personne administrative ; le droit d'option est donc pour celle-ci un risque permanent puisque ledit régime n'est acceptable qu'au cas où les chances bonnes et mauvaises qu'il comporte peuvent se neutraliser.

Parfois, les départements et les communes ont abandonné le système de caisse primitivement adopté par elles au profit du système inverse. Pareilles transformations n'engagent pas seulement la question financière, mais aussi celle du règlement des droits acquis aux tributaires de l'ancienne caisse. Les intéressés qui jouissent déjà de leur pension au moment de la transformation et ont alors proprement des droits acquis, continuent malgré le changement de règlement à être payés suivant les principes admis avant la réforme. Ceux, au contraire, qui sont encore en fonctions à ce moment reçoivent généralement de l'administration locale la faculté d'opter dans un délai

déterminé entre l'ancien et le nouveau règlement. Hors de là, la personne administrative est libre de décider, soit que la transformation aura des effets aussi immédiats que possible, soit qu'elle s'opérera graduellement, se répartissant sur une période donnée. Elle peut arrêter aussi que le nouveau règlement n'entrera en vigueur qu'après l'extinction des pensions à servir aux employés actuellement en fonctions¹.

SECTION IV

De l'administration des caisses de retraites et de la gestion de leurs fonds.

Quel que soit le mode d'organisation adopté par les règlements, les caisses de retraites départementales et communales relèvent, au point de vue de leur administration, de la caisse des dépôts et consignations.

Les départements et les communes ont certes un pouvoir de gestion en ce sens qu'une commission de surveillance nommée par eux, conformément au règlement, « veille au bon fonctionnement de l'organisation, s'assure du bien fondé des modifications à établir, renseigne l'autorité compétente, chargée de liquider, sur l'opportunité de la liquidation, après examen de la situation financière de la caisse, donne enfin son avis sur tous les

1. Cf. Sur ces transformations. Combarieu, *op. cit.*, p. 190 et 201.

actes de la vie civile intéressant l'établissement¹. » Mais la garde et la gestion propres des fonds sont confiées à la caisse des dépôts, qui en prend possession au fur et à mesure de leur encaissement².

Ces dispositions demeurent en vigueur, même à l'égard des caisses départementales, et malgré le caractère très général des termes de la loi de 1871 qui donne aux conseils généraux le droit de statuer définitivement sur les caisses de retraites. Le doute n'est pas possible, en présence des déclarations expressément faites par la commission chargée de préparer cette loi : il en résulte, en effet, que les dispositions des textes de 1816 doivent être maintenues « considérant que les conseils généraux sont « seulement appelés à tenir compte de la situation financière et des conditions économiques de chaque département, tout en respectant les règles générales établies « par le Conseil d'État³ ».

Les fonds doivent être employés en rentes sur l'État français : 5 pour 100 amortissable et 5 1/2 pour 100⁴. Il est à peine besoin d'insister sur les inconvénients et même le danger véritable que présentent les achats de rente au point de vue économique. Ce mode de placement du fonds des retraites départementales et municipales enlève à l'ac-

1. Cf. sur ces transformations : Combarieu, *op. cit.* p. 204.

2. Loi du 28 avril 1816. — Ordonnance du 5 juillet 1816. Art. 11.

3. Cf. Lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de l'Orne, 20 avril 1872.

4. Voir ci-dessus, p. 17 le tableau qui donne au 31 décembre 1897 la fortune des caisses départementales et communales, y compris celle de la Ville de Paris.

tivité nationale un important aliment, il grossit le nombre déjà trop considérable des capitaux employés en rentes sur l'État par les caisses de retraites privées, les institutions de prévoyance, les caisses d'épargne et les administrations publiques en général. A un autre point de vue il contribue par ce fait même à maintenir à un taux fictif la cote des fonds d'État français sur le marché public, ce qui aboutit à créer une illusion sur la prospérité du pays et son crédit véritable. Aussi bien peut-on demander avec quelque raison s'il ne serait pas possible, sans pour cela compromettre la sécurité de ces institutions locales, de leur laisser acquérir des valeurs différentes quoique de tout repos, vrais « placements de père de famille », du genre de celles que les caisses d'épargne ont autorisées à mettre en portefeuille depuis la loi du 20 juillet 1895 (art. 10) ¹.

1. « Les caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle : 1^o en valeurs de l'État ou jouissant d'une garantie de l'État ; 2^o en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce ; 3^o en obligations foncières et communales du Crédit foncier ; 4^o en acquisition ou construction des immeubles nécessaires à l'installation de leurs services.

« Elles pourront en outre employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune :

« En valeurs locales énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent : bons de Monts-de-piété ou d'autres établissements reconnus d'utilité publique ; prêts aux sociétés coopératives de crédit ou à la garantie d'opérations d'escompte de ces sociétés ; acquisition ou construction d'habitations à bon marché ; prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations, ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et en obligations de ces sociétés. »

CHAPITRE II

DU DROIT A PENSION

SECTION I

Du droit à pension. — Ses conditions et ses éléments.

L'obtention d'une pension sur les fonds départementaux et communaux est subordonnée, comme celle des pensions sur fonds généraux, à un certain nombre de conditions déterminées à l'avance, abstraction faite de la personne des employés. S'il en était autrement, l'admission à la retraite dépendrait uniquement du pouvoir discrétionnaire de l'administration, une part trop grande serait laissée aux influences de parti et aux considérations politiques. De plus, la fortune de la caisse risquerait éventuellement d'être compromise par les charges incertaines et variables qui lui incomberaient. La détermination de ces conditions n'est d'ailleurs pas moins ardue que leur nécessité n'est certaine. Suivant que les règlements penchent vers la sévérité ou l'indulgence, ils peuvent encourir le reproche de perdre de vue soit la raison d'être et le but des pensions, soit les garanties nécessaires à l'existence de la caisse même.

Il faut donc soigneusement examiner les conditions prévues par les règlements pour l'obtention :

- 1° Des pensions d'ancienneté;
- 2° Des pensions exceptionnelles.

§ I. — *Pensions d'ancienneté.*

Les conditions requises des fonctionnaires départementaux et communaux ont de nombreux points de ressemblance avec celles qui sont exigées pour l'obtention des pensions civiles : âge et durée des services. Mais, pas plus que pour ces dernières, elles ne comprennent l'obligation de subir des retenues. Le versement de celles-ci pourtant imposé aux employés des départements et des communes n'est pas, quoi qu'on en ait dit souvent, une condition propre du droit à pension : on ne peut le considérer comme la contre-partie du service de la pension mis à la charge de la caisse; donner à la retenue ce caractère conditionnel serait modifier, par là même, la nature de l'institution qui la perçoit. La retenue ne peut être considérée que comme une participation aux charges futures de la caisse et n'a aucun rapport obligatoire avec la pension dont jouira plus tard l'employé¹.

Il n'y a donc lieu de s'occuper que des deux conditions généralement exigées : la condition d'âge et celle d'une durée minima de services. Le caractère obligatoire de

1. Cf. sur ce fait : Combarieu, *op. cit.* p. 71, note 1; p. 115 et suivantes.

l'une et de l'autre s'explique et se justifie par cette double idée : d'une part, que le caractère essentiel de toute pension est de fournir des moyens d'existence aux agents qui ont dépensé toute leur activité dans le service public ; d'autre part, qu'il faut aux communes et aux départements une preuve évidente des services rendus et un moyen matériel de fixer le montant des charges de leur caisse de retraites. Au surplus, dès lors qu'un fonctionnaire a été frappé des retenues et qu'il remplit les conditions d'âge et de durée de services requises par le règlement de la caisse, il existe à son profit un droit acquis que ne peut lui faire perdre le fait de sa démission, de sa révocation, ou le simple caprice de l'administration, celle-ci n'ayant pas qualité pour accorder ou refuser arbitrairement la pension.

Il est vrai que certains règlements contiennent les expressions suivantes : « la pension *pourra* être accordée, si l'employé remplit telles conditions ». Mais ces mots ne signifient pas que l'administration ait, dans le cas qu'ils prévoient, la libre faculté d'accorder ou de refuser la pension suivant des appréciations dont elle serait seule juge ; ils veulent dire, au contraire, que l'employé qui réunit toutes les conditions posées par le règlement détient un véritable droit dont il pourra, le cas échéant, poursuivre la revendication¹.

1. Cpr. Conseil d'État, 6 mai 1865. Ville de Nancy. Leb. chr. p. 517 ; 9 décembre 1892. Bories S. et P. 94, 3-101, P. 94. 3. 19 ; 23 décembre 1898. Duchêne S. et 1901-3. 56.

1° AGE.

La fixation d'une condition d'âge n'a pas trouvé place dans bon nombre de règlements de caisses de retraites en dépit des avantages qu'elle présente pour le fonctionnaire qui, à un moment donné de son existence, est assuré de faire valoir ses droits à la retraite, et pour l'administration qui peut ainsi plus aisément déterminer, soit les charges de la caisse, soit la durée moyenne du paiement des pensions. En pareille hypothèse, il faut purement et simplement recourir au décret du 4 juillet 1806 qui régissait, avant 1854, les pensions des employés du Ministère de l'Intérieur, et auquel le Conseil d'État s'est toujours efforcé, d'ailleurs, de ramener les statuts des caisses soumis à son approbation.

2° SERVICES.

Au point de vue de la durée minima des services, la plupart des règlements, moins rigoureux en cela que la loi du 9 juin 1855, exigent simplement une durée de 25 années, comptée d'ordinaire du jour de l'entrée de l'employé dans l'administration. Cependant les statuts de certaines caisses n'admettent les services qu'à partir d'un âge donné : il s'ensuit que, si l'employé est entré dans l'administration avant d'avoir atteint cet âge mini-

mum, le nombre de ses années de service n'entre en ligne de compte que du moment où il a atteint cet âge.

A

Services effectifs rendus dans l'administration du département ou de la commune.

C'est là une disposition qui ne saurait présenter aucune difficulté pratique. Il n'en est pas de même pour une mesure différente, très fréquemment insérée dans les règlements et, d'après laquelle, les seuls services pris en considération sont ceux ayant été effectivement rémunérés et rendus. Ainsi, le règlement du département de la Nièvre, par exemple, décide que le temps passé en congé sans traitement ne doit pas être compté pour la constitution d'une pension de retraite par ancienneté. C'est, sur un point spécial, la consécration de la jurisprudence du Conseil d'État, interprétative de la loi du 9 juin 1855, d'après laquelle, seul, le temps passé en congé avec traitement entre en compte pour la liquidation de la pension¹. La raison équitable et logique de ces solutions est que le fonctionnaire qui ne touche pas de traitement et ne subit par conséquent pas de retenues ne peut, en toute justice, bénéficier d'une période de temps pendant laquelle il n'a rien versé à la caisse².

1. Cf. Conseil d'État, 19 décembre 1884. Veyssière. Leb. chr. p. 912, et 16 juin 1895. Etcheberry. Leb. chr. p. 488.

2. Cf. Conseil d'État, 28 juin 1895. S. et P. 97.3, 116 et D. 96.3. 70.

Bien plus, si, même pendant son congé, l'intéressé avait continué à verser une somme représentant le montant de la retenue qu'il subissait sur son dernier traitement d'activité, la règle s'appliquerait, ce versement serait considéré comme tout à fait irrégulier. Tout au plus, à notre avis, l'intéressé pourrait-il demander au département le remboursement de la somme que la caisse aurait indûment perçue. Par analogie enfin, l'employé mis en disponibilité par suppression d'emploi a été déclaré non recevable et mal fondé à demander que le temps passé par lui dans cette position soit compté pour la liquidation de sa pension. Mais il pourrait alors invoquer les dispositions du même règlement accordant une pension spéciale aux fonctionnaires mis en inactivité par suppression d'emploi, pourvu, bien entendu, qu'il remplisse les conditions d'application de cette mesure¹.

Hors cette hypothèse exceptionnelle, la règle du calcul exclusif des services effectifs est toujours applicable. La preuve indiscutable que tel est bien le système du Conseil d'État ressort des circonstances dans lesquelles est intervenu l'arrêt Jean Renaud précité : dans cette espèce, il était constant en fait, d'après les termes mêmes de l'arrêté préfectoral, que le préfet, en mettant le fonctionnaire en disponibilité, avait entendu lui procurer de la sorte le moyen d'attendre l'époque où il aurait eu le temps de service nécessaire pour avoir droit à la pension d'ancienneté. Le Conseil d'État a estimé, non sans raison,

1. Cf. Conseil d'État, 1^{er} décembre 1882. Jean Renaud. D. 84. 3. 25.

que des arrêtés individuels devaient être tenus pour impuissants à créer en faveur de certains fonctionnaires de véritables privilèges non prévus par les règlements spéciaux, et que de tels arrêtés ne pouvaient contribuer à créer en leur faveur un droit à pension. Il a été jugé aussi, dans le même sens, qu'un agent, appartenant à un corps licencié par mesure générale, et dont les membres ont été réintégrés ultérieurement dans leurs fonctions par un acte de même nature, ne peut faire état du temps écoulé entre ces mesures contradictoires pour la liquidation de sa pension, au titre de services effectifs¹.

Cependant, à ce point de vue, et quand il s'agit de services qui n'ont pas été effectivement rendus, il y a lieu de réserver l'application du décret du 12 septembre 1870 qui a réintégré dans leurs droits et titres les fonctionnaires de tout rang qui les avaient perdus par suite des événements de 1851, soit à la suite d'une mesure individuelle, soit pour refus de prestation de serment. En effet, ce décret, qui a force de loi, a rendu leurs droits à l'ancienneté à tous les membres de l'administration sans distinction, ayant été victimes du 2 décembre. Il est donc applicable, même dans le cas où la pension est à la charge d'un département ou d'une commune. Par suite, le temps écoulé depuis le remplacement de ces agents doit leur compter pour l'admission à la retraite, encore qu'ils n'aient subi aucune retenue au profit de la caisse, pendant cette période².

1. Cf. Conseil d'État, 22 mai 1885. Roux. D. 86. 5. 155.

2. Cf. Conseil d'État, 5 janvier 1881. Bernard. D. 82. 5. 57. Sur

L'espèce qui occasionna cette décision contenait même cette particularité que la fonction dont le réclamant était titulaire n'avait été classée parmi celles qui devaient bénéficier de la caisse des retraites départementales que postérieurement à la cessation effective des services de l'intéressé.

B

**Combinaison des services rendus dans le département ou la commune
avec d'autres fournis dans l'armée
ou des administrations non tributaires de la caisse.**

Normalement, ne sont comptés pour la liquidation de la retraite que les services rendus dans le département ou la commune dont la caisse fournit la pension. En fait, cependant, les règlements de la plupart des caisses de retraites départementales et communales autorisent l'inscription pour la pension d'ancienneté, soit des services militaires, soit des services civils dans les administrations publiques non tributaires de la caisse, mais sous une condition de durée plus ou moins longue desdits services (généralement dix ou douze ans) dans le département ou la commune dont la caisse doit faire éventuellement supporter le poids de la pension¹. La jurisprudence en a même ainsi décidé, en l'absence de tout règlement

le principe même. Cpr. Conseil d'État, 4 juillet 1879. Turenne. Leb. chr. p. 565 ; et 24 janvier 1879. Michelet. Leb. chr. p. 80.

1. Cpr. Conseil d'État. Baudossé, 27 mai 1898. S. et P. 1900. 5. 63, et circ. Minist. Intérieur, 25 septembre 1871.

particulier et par simple référence à l'article 8 du décret du 4 juillet 1806¹.

a. — Lorsque le règlement d'une caisse admet ainsi la confusion des services administratifs départementaux ou communaux avec les *services militaires* (pour leur durée réelle), ceux-ci doivent être comptés en droit et non en fait ; la pension est donc fixée d'après le temps écoulé entre l'incorporation et la libération définitive sans déduction des permissions et congés obtenus².

Dans la même hypothèse, la commune, par exemple, ne saurait, pour se soustraire aux obligations qui lui incombent en vertu dudit règlement, invoquer l'engagement pris par l'intéressé, au moment de son entrée dans le service de la commune, de ne se prévaloir ultérieurement que d'un nombre d'années déterminé de services militaires ; comme, aux termes du décret du 25 avril 1852, l'autorité municipale n'a pas pleins pouvoirs sur les règlements locaux des caisses de retraites, il lui est impossible de les modifier, même partiellement et d'un commun accord avec les intéressés³.

b. — Il a été beaucoup plus difficile, pour fixer pratiquement l'étendue du droit à pension, de combiner les services rendus par un employé ou agent dans le département ou la commune avec les fonctions remplies antérieurement par lui dans d'autres administrations publiques.

1. Conseil d'État, 25 juillet 1858 ; 21 mars 1844. Paulin. Leb. chr. p. 159.

2. Avis Conseil d'État. (Sect. fin.), 12 novembre 1879.

3. Conseil d'État. Colin, 25 mai 1894, D. 95. 3. 55.

En fait, les permutations d'une administration civile à une administration locale, et inversement, sont fréquentes. On pourrait alors concevoir deux solutions : l'une qui ferait participer proportionnellement toutes les administrations locales auxquelles a successivement appartenu l'intéressé au paiement de sa pension de retraite, l'autre qui mettrait simplement à la charge de l'administration, dont fait partie l'employé au moment de sa mise à la retraite, le service total de la pension. La première de ces combinaisons aurait le défaut grave de multiplier les difficultés pratiques, la seconde aboutirait au résultat fâcheux que, par une circonstance presque fatale, due à la marche de l'avancement, les mêmes départements (les plus importants) finiraient par supporter le fardeau de toutes les pensions considérables. De là une disposition fréquemment insérée dans les règlements et qui consiste à ne faire entrer les services extérieurs du retraité dans le calcul de la pension que pour un temps fixé *a priori*, quelle qu'en ait été la durée effective. De là encore cette habitude prise de ne tenir compte de ces services extérieurs que si l'employé a passé un nombre d'années déterminé au service de la personne publique éventuellement débitrice de la pension de retraite.

Mais, alors, les difficultés naissent au sujet de la détermination de la nature des services qui peuvent ainsi entrer en compte. Aux termes d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 28 avril 1846¹, « les services civils, dont la

1. D. 46. 3. 183.

durée est considérée comme susceptible d'être comptée pour la retraite aux employés des administrations départementales dans lesquelles des caisses ont été organisées, sont les services rétribués directement sur les fonds d'une caisse publique. Ainsi, les employés, arbitrairement rétribués par le fonctionnaire qui les emploie, et sur ses deniers personnels, sont réputés être sans droit à se prévaloir, pour la retraite, du temps de service qu'ils passent auprès de ce fonctionnaire. Toutefois, les conseils généraux doivent être appelés à examiner si, par des modifications opportunes aux règlements qui régissent les caisses de retraite des employés des administrations départementales, il n'y aurait pas lieu de tempérer ce que cette interprétation peut avoir de trop rigoureux, sans toutefois compromettre la sécurité et les intérêts attachés aux caisses de retraites. »

La jurisprudence a été appelée plusieurs fois à qualifier les services auxquels s'applique la clause d'admission des services étrangers et non soumise à retenue que contiennent ces règlements. D'une manière générale, elle a interprété cette clause dans un sens restrictif. Elle a été poussée dans cette voie, à la fois par la crainte d'augmenter outre mesure les charges des tontines, et par le sentiment de la difficulté de se procurer des preuves incontestables de la réalité des services rendus dans les bureaux par les fonctionnaires qui reçoivent en retour un abonnement sans contrôle. Ainsi, elle a déclaré ladite clause applicable aux services rendus en qualité de directeur d'école communale ou d'instituteur

public¹..., aux services de chef de bureau de mairie, lorsque le règlement départemental (tel celui de la Haute-Vienne) admet les services rendus dans une administration publique du département ou d'une partie de son territoire². La section des finances du Conseil d'État, plusieurs fois consultée, avait émis l'avis que les services des employés des mairies, étant purement municipaux, devaient être exclus de la liquidation des pensions départementales, lorsque le règlement ne les avait pas expressément admis. Ainsi, suivant cette interprétation, les bureaux des mairies ne devraient pas être considérés comme des *administrations publiques* dans le sens des dispositions constitutives des caisses de retraites³.

Mais le Ministre des Finances soutint et fit triompher, dans l'affaire Lostende, une thèse plus avantageuse pour le recrutement des employés de préfecture et d'après laquelle il convient d'admettre, dans la liquidation de leurs pensions, les services rendus dans les mairies : « C'est dans ce but, disait-il, que l'article 9 de la loi de 1855 assimile, sous certaines conditions, les services des employés de préfecture aux services directement rendus à l'État, et il semblerait plus conforme à cette intention d'étendre, plutôt que de restreindre le bénéfice donné par l'article 6 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827 ».

1. Conseil d'État, 18 novembre 1858. Ville de Rheims. D. 59. 3. 57. Conseil d'État, 4 juillet 1884. Bussereau. D. 86. 5. 1 ; Cpr. Conseil d'État, 15 juillet 1898. Mantoz. S. et P. 4901. 5. 9.

2. Conseil d'État, 24 janvier 1867. Lostende. Leb. chr. p. 160.

3. Rapp. observ. Minist. Intérieur dans affaire Fabre, ord^{re} 50 mars 1846. Leb. chr. p. 209.

La même clause est également applicable aux services des géomètres de 1^{re} classe du cadastre, dans tous les cas où le règlement de la caisse de retraites admet les services rendus dans les administrations publiques¹.

Ces agents exercent en vertu de commissions régulièrement délivrées par le préfet; ils sont rétribués par le budget départemental sur le produit de centimes spéciaux du cadastre, votés par le Conseil général, conformément aux lois des 51 juillet 1821 et 2 août 1829, et sur la portion accordée au département du fonds commun créé par l'article 21 de la loi de 1821 précitée, pour faire face aux dépenses du cadastre; enfin, ils touchent, au moyen de mandats individuels délivrés en leur nom par la préfecture, sur la caisse du trésorier-payeur général, les sommes qui leur sont dues à raison des travaux dont ils ont été chargés.

La solution donnée par le Conseil d'État semble donc avoir été combattue à tort par sa propre section des finances. Par contre, et au sujet de la même clause des règlements, le Conseil s'est refusé à admettre certains autres services civils non tributaires de la caisse², tels ceux des employés dans les bureaux de la recette générale du département; ces employés ne sont que les agents des fonctionnaires qui les choisissent et les rétribuent sans que l'administration intervienne ni dans leur nomination ni dans le mode de leur rétribution. Les attributions dont ils sont chargés en cette qualité ne peuvent et ne pourront

1. Conseil d'État, 20 février 1868. Lasnier. D. 69. 5. 41.

2. Conseil d'État, 28 novembre 1867. Guibert. Leb. chr. p. 885.

avoir le caractère de fonctions publiques, nonobstant toutes déclarations contraires du conseil général, tant que les décrets portant règlement des caisses de retraites des employés départementaux n'auront pas été modifiés.

Il faut enfin, au sujet de l'admission des services étrangers pour la fixation des pensions dues par une caisse départementale, signaler une clause spéciale contenue dans la plupart des règlements. Elle est ainsi conçue : « En cas de changement de résidence du directeur ou des médecins de l'asile d'aliénés, le montant des retenues opérées sur leurs traitements, au profit de la caisse des retraites, sera versé à la caisse des retraites du département où ils seront appelés ». L'insertion de cette disposition, devenue une véritable clause de style dans les règlements, a été faite sur la demande expresse du Ministre de l'Intérieur, à titre de réciprocité entre les départements, dans le but de concilier les nécessités du service des asiles avec les intérêts de leur personnel, tant dirigeant que médical. La conservation des droits à pension est ainsi rendue possible au moyen de la translation des retenues, malgré les changements d'emploi et de résidence.

Le Conseil d'État a fait une application très libérale de cette doctrine : statuant au contentieux, il a envisagé le cas où un règlement de caisse de retraites départementale, prévoyant l'éventualité d'un changement de résidence du directeur ou des médecins de l'asile d'aliénés, stipule que le montant des retenues perçues par la caisse du département de début du fonctionnaire sera versé à la

caisse du département siège de ses nouvelles fonctions. Et il a jugé que la veuve d'un directeur décédé en position d'activité, a droit à pension, alors même que son mari n'aurait pas accompli dans son dernier poste la durée minima de services, exigée en règle générale, pour que les fonctions antérieurement exercées dans d'autres administrations publiques puissent contribuer à constituer droit à pension pour les employés du département¹.

Cette clause a été interprétée très fermement par des avis du Conseil d'État (section financière) des 23 mai 1877² et 5 août 1878 dans ce sens : que les directeurs des asiles publics d'aliénés doivent être regardés au point de vue de leur droit à la retraite comme ayant toujours servi dans le département où ils ont terminé leur carrière.

Mais il est de toute évidence que les services militaires, comme les services civils dans une administration publique quelconque, ne peuvent donner droit à deux pensions distinctes sur des caisses de retraites différentes. Cette règle se justifie par une double raison, de logique et d'équité, et interdit de comprendre des services qui seront ultérieurement rémunérés par une pension de l'État, dans la figuration du montant d'une pension départementale ou municipale, et inversement. Il ne s'agit pas ici d'une question de cumul, tantôt permis, tantôt défendu, tantôt limité, mais simplement de l'interdiction du double emploi, auquel s'oppose la nature même des choses.

1. Conseil d'État. 2 juillet 1880. Département de l'Orne. D. 81. 5. 52.

2. D. 85. 1. 52.

Par application de ces principes, un employé ayant droit à pension sur la caisse de retraites d'un établissement de bienfaisance a été déclaré mal fondé à se prévaloir de l'article 12 du décret du 7 février 1809 rendu applicable aux pensions des employés des hospices et établissements de charité par l'ordonnance royale du 1^{er} octobre 1820, ainsi qu'à prétendre qu'il y a lieu de faire entrer dans le calcul de la liquidation des pensions à payer par ladite caisse des services antérieurement rendus à l'État et déjà rémunérés par une pension spéciale. Il suffit dans ce cas à l'autorité qui liquide, de tenir compte desdits services pour établir purement et simplement le droit à pension. L'article 12 du décret de 1809 n'a eu, en effet, d'autre objet que d'assurer, sur les caisses de retraite des établissements de bienfaisance, la rémunération des services qui auraient été rendus par les employés de ces établissements dans d'autres administrations publiques ressortissant au gouvernement et qui n'auraient pas déjà été rémunérés par une pension¹.

Par ailleurs, comme le faisait remarquer très judicieusement devant le Conseil d'État M. le commissaire du gouvernement l'hôpital, on comprend, d'une part, que la caisse spéciale des établissements de charité soit obligée de rémunérer des services qui n'ont pas été rendus à ces établissements mais qui manqueraient de toute rémunération, si elle n'intervenait pas : c'est une question d'équité pour les fonctionnaires et l'établissement hospitalier ne

1. Conseil d'Etat, 17 janvier 1861. Cluzel. *Leb. chr.*, p. 56.

peut, de ce chef, se plaindre de subir aucun préjudice puisqu'il a profité de l'expérience et de la capacité que ses nouveaux serviteurs ont acquises au service de l'État; on ne peut oublier, d'autre part, que s'il peut, en certaines hypothèses, s'agir de cumul, en aucun cas il ne se produit de double emploi.

De même, un conducteur auxiliaire des ponts et chaussées qui, tout en continuant à faire partie des cadres de cette administration, a été appelé au service d'une ville en qualité de conducteur principal des travaux, mais dans des conditions telles qu'il ne pouvait être considéré comme tributaire de la caisse de retraites des employés municipaux, a été déclaré irrecevable à demander une pension de retraite en qualité d'employé municipal¹. En l'espèce, ce fonctionnaire, par une erreur de droit assez commune, et qu'il offrait de réparer, n'avait pas opéré de versements dans la caisse municipale. Le Conseil d'État ne s'est point arrêté à cette circonstance, mais, se basant uniquement sur la raison que le requérant n'était pas tributaire de la caisse municipale, il a appliqué sans restriction le principe énoncé ci-dessus.

La jurisprudence semble donc bien établie sur la fixation des dispositions réglementaires des caisses communales : elle admet, dans certains cas, les employés de la commune à faire valoir les services dont ils sont titulaires dans d'autres administrations, à condition de justifier que ces services n'ouvrent pas déjà, par ailleurs, droit à

1. Conseil d'État, 31 mai 1889. S. 91. 5. 70. D. 90. 5. 98.

pension; dans ce cas, s'ils peuvent entrer en ligne de compte pour leur durée seule, ils ne sont pas compris, au point de vue des retenues, dans la liquidation.

Comme l'a dit très expressément un arrêt : « Cette disposition a pour but seulement d'empêcher que des services déjà récompensés n'entrent en compte pour la liquidation de la pension de retraite, mais elle ne fait pas obstacle à ce que les employés se prévalent dudit texte des règlements pour faire entrer le temps passé dans les autres administrations publiques dans le calcul du nombre d'années de service requis pour constituer le droit à pension ».

Cependant, un autre arrêt a décidé que, lorsque d'après le règlement d'une caisse départementale les services rendus dans les administrations publiques étrangères au département sont admis pour la liquidation des pensions concédées sur cette caisse, il y a lieu de tenir compte, dans cette liquidation, des services rendus dans l'administration des ponts et chaussées, alors même que ceux-ci sont déjà rémunérés par une pension de l'État¹. La contradiction qui existe entre cet arrêt et la jurisprudence susexposée est à peine apparente, si même elle existe; en l'espèce, au moment où le requérant était devenu agent voyer en chef du département de l'Allier, il avait voulu cesser ses versements au Trésor, mais le Ministre des Travaux publics avait insisté pour qu'il continuât à subir des retenues calculées sur le taux de son traitement

1. Conseil d'État, 26 juin 1891. Dutey. D. 92. 5. 116.

actuel, assez élevé. Il lui faisait en même temps connaître que, s'il opérait ainsi deux versements distincts, il aurait droit un jour à deux pensions. Et, de fait, le litige ayant été soumis au conseil général, celui-ci n'avait pas contesté la théorie de la double pension. L'article 7 du nouveau règlement, délibéré par lui le 25 août 1888, écarte du calcul des retraites les services étrangers au département lorsqu'ils ont été déjà ou seront rémunérés par une pension, mais l'article final dudit règlement a suspendu, par mesure transitoire, l'application de cette disposition nouvelle, à l'égard des employés qui se trouvaient depuis dix ans au moins dans l'un des services tributaires de la caisse départementale. C'est de ce texte que l'arrêt Dutey fait application. On peut donc dire que la règle subsiste entière, hors le cas où un accord formel se serait établi entre tous les intéressés sur l'application à faire au requérant du règlement sous l'empire duquel il était entré au service du département.

Un autre arrêt a fait une application détournée mais certaine de ce principe ; dans le cas où un règlement de caisse de retraites départementales permet de compter les services rendus dans un autre département, un employé de préfecture qui, étant en activité, a touché une pension payée par le département où il avait tout d'abord exercé des fonctions, n'a pas le droit de renoncer à cette pension pour faire liquider ensuite sur l'ensemble de ses services une pension à la charge du département où il a servi en dernier lieu. Il ne saurait demander, en effet, qu'il soit procédé, en sa faveur, à une liquidation dans

chacun des deux départements, pour réclamer ensuite la pension qui lui serait le plus favorable¹.

§ II. — *Pensions exceptionnelles.*

La plupart des caisses de retraites départementales ou communales accordent des pensions exceptionnelles, liquidées proportionnellement à la durée de leurs services, à ceux des fonctionnaires que des accidents graves ou des infirmités rendent incapables de continuer à exercer leurs fonctions, et aussi, mais d'une façon encore plus exceptionnelle, aux employés arbitrairement privés de leur emploi par l'administration. Ce sont là des dispositions essentiellement équitables auxquelles il n'est pas nécessaire de chercher de plus amples justifications. Il suffit d'en examiner l'interprétation pratique.

1° Incapacité du fonctionnaire (accidents, maladies, blessures).

Suivant ces hypothèses, il faut, pour que l'employé ait droit à une pension exceptionnelle, procéder à une instruction préalable. Elle doit prouver, à l'aide de certificats médicaux dûment établis, que l'infirmité ou la maladie invoquée par l'intéressé a bien été le résultat de l'exercice de ses fonctions; en outre, qu'elle le met dans l'impossibilité de continuer à servir utilement. Il

1. Conseil d'État, 4^{er} avril 1881. *Dagier*. D. 82. 5. 514.

faut aussi, bien entendu, que ces fonctions n'aient pas cessé¹ lorsque, d'après le règlement de la caisse, les fonctionnaires comptant plus de dix années de service sont atteints d'infirmités les frappant d'incapacité. Par contre, le fonctionnaire, qui a fait régulièrement constater cette incapacité, a toute latitude pour invoquer le bénéfice de la disposition contenue dans le règlement de la caisse à qui il appartient, bien qu'ultérieurement il ait pu occuper un autre emploi; la gravité des infirmités et maladies doit être, en effet, appréciée au moment même de la demande de mise à la retraite, l'amélioration obtenue dans la suite ne pouvant pas modifier les droits acquis.

Au surplus, quand un employé municipal est décédé en activité, des suites d'une infirmité grave résultant notamment de l'exercice de ses fonctions, et après avoir demandé son admission à la retraite, sa veuve peut invoquer le bénéfice d'un article du règlement lui accordant, ainsi qu'à ses enfants, droit à pension. Le fait que l'arrêté préfectoral liquidant la pension de son mari est intervenu après la mort de celui-ci n'y met pas obstacle. Le Ministre de l'Intérieur avait, pour défendre la procédure suivie en cette matière par son administration, présenté quelques observations dont nous extrayons ce qui suit : « Lorsqu'un employé qui ne peut réclamer une pension par ancienneté meurt en activité de service après avoir demandé son admission à la retraite pour infirmité ou accident grave, il est d'usage de liquider tout d'abord la pension de cet

1. Conseil d'État, 7 août 1897. *Leg. chr.*, p. 647.

employé comme s'il devait en jouir, et, ensuite, celle de sa veuve. Les deux pensions sont chacune l'objet d'un décret spécial. »

En conséquence, le préfet du Rhône a liquidé la pension du sieur Laffont comme si cet agent n'était pas décédé, puis il a liquidé celle de sa veuve¹.

2° Réforme du fonctionnaire par suite de suppression d'emploi.

Exceptionnellement, les règlements des caisses de retraites accordent des pensions aux employés victimes de mesures dictées par des considérations administratives ou politiques, à condition qu'aucune faute professionnelle n'ait été relevée contre eux. On a remarqué, notamment, au sujet du règlement de la caisse de la ville de Saint-Étienne qui contient cette disposition, que c'est là une innovation très heureuse qu'il serait désirable de voir se généraliser dans l'intérêt du bon recrutement des services municipaux. Mais on a observé, d'autre part, que cette mesure entraînait une désastreuse augmentation de charges pour les finances locales, dont l'éventualité suffirait à en empêcher l'adoption par les municipalités, à moins que la durée des services rendus à la ville ne soit fixée par avance, de manière à prévenir tout abus. Aussi, le règlement de la ville de Saint-Étienne exige un minimum de dix années de services, pour cette raison, qu'au moment de sa confection, cette période de temps repré-

1. Conseil d'État, 8 août 1892 (sol. implic.) S. et P. 94. 5. 77 et D. 95. 5. 112.

sentait la durée de deux administrations successives, et qu'il y avait lieu de présumer, en outre, que l'employé maintenu à deux reprises dans ses fonctions remplissait son devoir de manière satisfaisante¹.

Les quelques règlements qui, en cas de suppression d'emploi, ne font pas perdre aux fonctionnaires le droit à pension, subordonnent d'ailleurs la conservation de ce droit à la condition que ces agents aient atteint un âge déterminé et accompli un certain nombre d'années de services. Faute de quoi, ils n'ont ni droit à pension, ni même droit au remboursement des retenues jusque-là opérées sur leur traitement, lesquelles sont définitivement attribuées à la caisse, sans que rien en puisse être détourné pour une autre destination².

En tout état de cause, ces dispositions exceptionnelles doivent être strictement appliquées : aussi, la jurisprudence se garde-t-elle de les étendre à des cas ne rentrant pas absolument dans ceux prévus par les règlements. En conséquence, le bénéfice n'en saurait être combiné avec celui d'une autre disposition des mêmes règlements qui autorisaient à compter pour la pension d'ancienneté les services rendus dans d'autres administrations : par exemple, un employé congédié sans motifs d'indignité alors qu'il avait exercé ses fonctions pendant moins de

1. Cf. Dalloz. Suppl. au répert. t. XII, p. 779. 5^e pension n^o 560.

2. Conseil d'État, 15 mai 1892. Richard. D. 95. 3. 76. Cpr. Conseil d'État, 28 mars 1890. Drancey. Conseil d'État, 15 décembre 1889. Cadot. D. 91. 3. 41. Conseil d'État, 29 avril 1892. Wettling. *Leb. chr.*, p. 412.

dix ans ne pourrait faire entrer en compte, pour établir à son profit un droit à pension, les services qu'il aurait précédemment rendus dans d'autres villes¹.

Le bénéfice n'en pourrait pas non plus être invoqué par l'employé qui, réformé par suite de la suppression de son emploi, n'ayant pas usé de son droit en faisant immédiatement procéder à la liquidation de sa pension, aurait accepté dans la suite une fonction plus élevée dans la même administration, et aurait été de nouveau remplacé dans ce dernier poste. Rien n'est plus juste. Le droit à pension pour cause de suppression d'emploi n'est pas un droit inhérent à la personne, il est subordonné à l'existence d'une situation déterminée : l'absence d'emploi. Donc, à partir du moment où cette situation cesse, le droit qu'elle créait tombe en même temps, et, une fois éteint, ne peut retrouver une vie nouvelle que par la naissance de circonstances semblables, c'est-à-dire une autre suppression d'emploi. Et encore, n'est-ce pas le droit ancien qui revit en ce cas, mais un droit nouveau qui se révèle. La solution donnée par le Conseil d'État ne peut donc faire naître aucune difficulté².

Faut-il faire remarquer en terminant que l'acte par lequel un préfet met ou refuse de mettre en disponibilité par suppression d'emploi un fonctionnaire, est un acte discrétionnaire et, par suite, non susceptible d'être déféré au Conseil d'État par recours contentieux³. Le caractère

1. Conseil d'État, 21 mai 1880. Bègue. D. 81. 5. 52.

2. Conseil d'État, 28 novembre 1861. Liskenne. D. 66. 5. 547.

3. Conseil d'État, 15 mars 1885. Daussargues. *Leb. chr.*, p. 525.

de l'acte de suppression d'emploi doit, d'ailleurs, être bien net. C'est l'idée qui se dégage de la jurisprudence qui a refusé de considérer certains arrêtés comme ayant entraîné la suppression d'emploi dans le sens donné à ce mot, par les règlements des caisses de retraites. Ainsi, un arrêté préfectoral se bornant à décider qu'un architecte remplissant, à titre temporaire, les fonctions d'architecte adjoint dans le service des halles et marchés, cesserait de faire partie de l'agence à laquelle il était attaché, et passerait avec son titre et son traitement au service des maisons d'école, a été considéré comme n'ayant d'autre objet que de confier à cet architecte l'exécution d'un travail autre que celui dont il était primitivement chargé ; par suite, ce fonctionnaire a été déclaré non fondé à réclamer le bénéfice de l'article 8 § 2 du décret du 4 juillet 1806, aux termes duquel une pension peut être accordée aux employés réformés après dix ans de services par suppression de leur emploi ¹.

De même, il a été décidé que la suppression, par suite de réorganisation des bureaux d'une préfecture, de la division à la tête de laquelle un fonctionnaire était placé, n'autorise pas celui-ci à réclamer le bénéfice des dispositions de la caisse départementale applicables aux employés réformés par suppression d'emploi, alors que le réclamant restait chargé de la direction d'un autre service tout en conservant son grade et son traitement ².

1. Conseil d'État, 4 avril 1884. Cernesson. D. 85. 5. 558.

2. Conseil d'État, 8 août 1888. Fage. D. 89.5. 558.

SECTION II

Des éléments de calcul de la pension.

D'après les règlements des caisses départementales et communales, la quotité de la pension d'ancienneté est généralement fixée, pour chaque année de services effectifs dans l'administration, à 1/60^e ou 1/50^e du traitement moyen. Les retenues versées par l'employé sont aussi prises en considération et viennent augmenter cette fraction proportionnellement aux années de services. C'est là un encouragement à rester en fonctions.

Il faut, bien entendu, ne pas exagérer le taux de l'augmentation annuelle. C'est pourquoi la plupart des statuts fixent un maximum à la pension ; il semble donc qu'à ces divers points de vue, la question de son règlement soit assez simple. Il n'en est rien dans la pratique, car tout autant que la question d'âge et d'activité de services, celle du calcul de la pension a donné lieu à de nombreuses et importantes controverses, et ce, au point de vue : 1^o de la détermination du traitement moyen touché par l'employé pendant ses dernières années de service et destiné à servir de base à la liquidation, 2^o des allocations de nature à entrer dans la composition de ce traitement.

Les pensions dues aux employés sur les caisses départementales doivent être calculées en prenant pour base les traitements portés sur les états d'émargement sur lesquels

est portée l'indication des retenues subies, alors même, qu'en fait, les fonctionnaires intéressés, par suite de circonstances particulières, auraient fait l'abandon d'une partie de leur traitement. Ce sont donc les traitements réglementaires seuls, mais pour leur totalité, qui doivent être pris en considération : cela revient implicitement à dire qu'au cas où les employés auraient touché sur des fonds disponibles une sorte de supplément de traitement, en dehors des conditions ordinaires, ils ne sauraient se prévaloir de ces allocations pour faire élever le chiffre du traitement moyen sur lequel la pension doit être établie¹.

Les décisions jurisprudentielles sont très nettes quant aux allocations à faire entrer en compte ; une indemnité fixe payable par douzièmes et sujette à retenues doit être considérée comme faisant partie du traitement lui-même. Aussi bien, une ville a-t-elle été déclarée irrecevable dans sa prétention de déduire du temps de service un certain nombre d'années au cours desquelles la rémunération fixe touchée par un de ses employés, payable par douzièmes et passible d'une retenue au profit de la caisse de retraites, portait le titre d'indemnité et non celui de traitement. Cette prétention a paru au Conseil d'État contraire, en l'espèce, au règlement de la caisse, aux termes duquel tous les fonctionnaires touchant un traitement ou salaire périodique pouvaient être admis à faire valoir des droits à une pension².

De même, il a été plusieurs fois décidé que les remises

1. Conseil d'État, 24 janvier 1879. Glatigny. D. 79. 5. 59.

2. Conseil d'État, 16 janvier 1874. Ville de Lyon. D. 74. 5. 101.

proportionnelles allouées au préposé en chef de l'octroi, dans le cas où les recettes dépassent un minimum fixé par le conseil municipal, doivent entrer dans le calcul du traitement moyen d'après lequel se liquide la pension¹.

Dans toutes ces affaires et notamment dans la première (Ducourthial), le Conseil d'État a expressément repoussé les observations que les Ministres des Finances lui faisaient présenter et d'après lesquelles, sous l'empire de l'ordonnance du 12 janvier 1825, spéciale aux retraites des employés de leur administration, comme depuis la loi du 9 juin 1855, les différentes remises qui faisaient le sujet des réclamations des anciens préposés en chef de l'octroi avaient toujours été considérées, dans la pratique, comme de simples gratifications et, partant, ne présentaient pas le caractère d'un traitement éventuel. Très délibérément aussi, cette haute juridiction ne s'est pas arrêtée à cette considération : qu'un accroissement assez considérable de charges allait résulter pour beaucoup de communes de l'admission des recours introduits devant elle.

Mais on ne saurait affirmer que, tout récemment, cette jurisprudence n'ait pas été abandonnée ; dans le règlement de la caisse des retraites des employés de la ville d'Angoulême², on trouve un premier article établissant une retenue de 5 pour 100 sur les traitements fixes, de 5 pour 100 sur les gratifications des escortes, et de 5 pour

1. Conseil d'État, 28 juillet 1882. Ducourthial. S. et P. 84. 5. 51. D. 84. 3. 4. Conseil d'État, 19 février 1886. Chomet. D. 87. 5. 50. Cpr. Conseil d'État, 6 août 1880. Olive. D. 82. 5. 67.

2. Créée par décret du 21 mai 1864.

100 aussi sur les remises de la régie ; un deuxième article fixe la quotité de la pension d'après la moyenne du traitement fixe soumis à retenue pendant les trois dernières années. Le Conseil d'État a donné à ces textes l'interprétation suivante : l'expression traitement fixe doit s'entendre du seul traitement invariable, à l'exclusion des gratifications et des remises proportionnelles. Par suite, un contrôleur d'octroi n'est pas fondé à demander qu'il soit tenu compte en sa faveur des remises variables qui lui sont faites d'après le montant des droits de place sur les halles et marchés, alors même que ces remises auraient été soumises à la retenue de 5 pour 100 prescrite sur le traitement fixe¹.

Il a été jugé enfin que les avantages en nature dont jouit le directeur d'un asile d'aliénés doivent être considérés non comme une gratification, mais comme un supplément de traitement et, qu'en conséquence, ils doivent être compris dans le calcul du traitement moyen servant de base à la liquidation de la pension².

Il importe de se rendre un compte exact de la situation des fonctionnaires au profit desquelles les décisions jurisprudentielles précitées sont intervenues. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 5 janvier 1861 relative à l'évaluation des avantages attribués en nature aux employés des asiles d'aliénés les évalue, pour la nourriture, à 500 francs, pour le logement et autres avantages,

1. Conseil d'État, 9 avril 1897. Valade. D. 98. 5. 467.

2. Conseil d'État, 6 juillet 1888. Pinot. D. 89. 5. 110. Conseil d'État, 26 juillet 1895. Reverchon. D. 96. 5. 427.

au dixième du traitement fixe. Dans les affaires Pinot et Reverchon, les arrêtés ministériels déterminant le traitement des requérants ont appliqué les dispositions de cette circulaire en déclarant qu'indépendamment des retenues opérées sur leur traitement principal, ils supporteraient également une retenue en raison des avantages en nature qui leur étaient alloués (logement et jouissance du jardin).

CHAPITRE III

DE LA RÉALISATION DU DROIT A PENSION

Il y a lieu d'examiner sous cette rubrique les matières qui ont trait :

- 1° A l'admission à la retraite ;
- 2° A la liquidation ;
- 3° A la concession de la pension.

Pratiquement, les choses se passent d'une manière très simple : aussi, ce qu'il importe surtout d'exposer et de connaître, c'est l'ensemble des décisions intervenues à ce sujet, dans un contentieux de pleine juridiction.

SECTION I

Admission à la retraite.

Elle est prononcée, pour les employés départementaux, par le préfet, à qui cette prérogative appartient comme une conséquence de son droit primordial de nomination et de révocation des fonctionnaires de cette catégorie. Il

a aujourd'hui pleins pouvoirs à cet effet, même dans les hypothèses où la mise à la retraite était autrefois prononcée par le Président de la République; un décret du 7 décembre 1896 lui en a expressément conféré le droit.

Quant aux employés communaux, leur admission à la retraite est prononcée par l'autorité désignée dans le règlement même de la caisse municipale. A défaut d'une semblable indication, le soin en est laissé à l'autorité investie généralement du droit de révocation et de nomination, c'est-à-dire soit au préfet, soit au maire, suivant qu'un tel droit appartient à l'un ou à l'autre.

La solution de cette question n'a donné lieu à quelque doute qu'à l'égard des receveurs municipaux. En effet, jusqu'à 1891, et suivant une pratique constante, ces agents étaient admis à la retraite par le préfet, sans distinction des cas, conformément à l'article 156 de la loi municipale du 5 avril 1884. Ils étaient alors nommés ou par le préfet, ou par décret. C'est à ce moment qu'intervint une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 19 décembre 1891¹, qui signala les inconvénients de cette manière de procéder, en désaccord avec les règles du droit administratif régissant la matière. Le Ministre limitait le droit du préfet à la mise à la retraite des receveurs municipaux spéciaux dans les seules communes dont le revenu ne dépasse pas 500 000 francs. Pour celles jouissant d'un revenu supérieur à ce chiffre, un décret rendu sur la proposition du Ministre des Finances devenait nécessaire.

1. *Bull. Minist. Intérieur*, 1891, p. 248.

Une semblable mesure se justifie facilement. Si, en effet, aux termes du décret du 25 mars 1852, les préfets sont appelés à régler les pensions accordées aux receveurs municipaux par les caisses communales, le pouvoir de liquider celles-ci n'est pas lié par une corrélation nécessaire à celui d'admettre un employé à faire valoir ses droits à la retraite. Dans le premier cas, il s'agit uniquement d'appliquer les dispositions du règlement statutaire de la caisse qui régit les rapports d'ordre spécial existant entre l'administration et ses employés, en vue d'assurer à ceux-ci, après la cessation de leurs services (et, en cas de prédécès, à leurs veuves et orphelins), des pensions et des secours. Dans le deuxième cas, la question à examiner est celle de savoir si, en raison de son âge, de l'état de sa santé physique ou intellectuelle, ou même de sa manière de servir, le fonctionnaire doit être maintenu ou licencié : or cette appréciation ne peut être faite avec sûreté et utilité que par l'autorité investie du droit de nomination.

Il est donc très facile de déterminer de façon certaine l'autorité qui doit prononcer la mise à la retraite d'un fonctionnaire : c'est celle même qui a qualité pour en prononcer la révocation. Aussi bien, qu'il s'agisse de pensions départementales ou communales, c'est elle et elle seule qui doit être saisie des demandes en concession de pension ; il s'ensuit que semblables requêtes ne pourraient être directement portées devant le Conseil d'État siégeant au contentieux¹.

1. Conseil d'État, 31 décembre 1878. Duval. *Leb. chr.*, p. 1127.

Par contre, dès lors que la décision de l'autorité compétente est intervenue, elle peut, à la différence de celle qui porterait révocation, destitution ou suppression d'emploi, être déférée par l'intéressé au Conseil d'État. Mais pour cela il faut que cette autorité statue d'une façon formelle sur la requête du fonctionnaire. Il s'ensuit, par exemple, que la dépêche par laquelle le Ministre de l'Intérieur fait connaître à un ancien employé municipal qu'il invite le préfet à l'admettre à faire valoir ses droits à la retraite n'a pas le caractère d'une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'État. Cette dépêche ne peut donc avoir l'autorité de la chose jugée¹.

SECTION II

Liquidation de la pension.

ART. 1. — DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR LIQUIDER LES PENSIONS DE RETRAITE

Il s'est élevé de telles controverses sur l'interprétation de plusieurs textes législatifs visant cette matière et notamment sur la question des recours ouverts contre les

1. Conseil d'Etat, 7 février 1890. Lauze. S. et P. 92. 5. 62. D. 91. 5. 78.

décisions portant liquidation, qu'il y a lieu de traiter successivement d'une part la liquidation des pensions départementales, de l'autre celle des pensions communales.

§ I. — *Décisions et recours contre ces décisions intervenant en matière de pensions de retraite départementales.*

1° DÉCISIONS.

Pendant longtemps les pensions des employés des services départementaux ont été déterminées par les règles formulées par le décret du 4 juillet 1806, relatif aux pensions de retraite du Ministère de l'Intérieur; un avis du Conseil d'État, approuvé par l'Empereur le 17 décembre 1811 et inséré au Bulletin des lois (ce qui lui donnait par conséquent force de loi), avait, comme nous l'avons dit au chapitre I^{er}, étendu l'autorité de ce décret aux employés qui, sans être directement attachés au Ministère de l'Intérieur, dépendaient d'une administration départementale ou municipale. Or, aux termes de l'article 6 du décret de 1806, les pensions étaient concédées par voie de décret rendu sur la proposition du Ministre et sur l'avis du Conseil d'État.

L'article 4 de la loi du 10 mai 1838 reconnaissait et consacrait à nouveau l'institution des caisses de retraites et décidait que les conseils généraux « seraient appelés à « délibérer sur l'établissement et l'organisation des « caisses ou autres modes de rémunération en faveur des

« employés de préfecture et de sous-préfecture ». Les Conseils généraux ne modifièrent en rien, quant à la liquidation des pensions, l'état de droit jusque-là existant : les statuts de toutes les caisses, élaborés par eux, portaient en effet que la liquidation serait faite par décision du chef de l'État, le Conseil d'État entendu et après proposition du préfet, avis du Conseil général et rapport du Ministre de l'Intérieur. Cette clause fut toujours rigoureusement appliquée; le Conseil d'État accueillait les demandes d'annulation dirigées contre des décisions du Ministère de l'Intérieur et fondées sur l'omission de l'une des formalités requises, par exemple le défaut d'avis du Conseil général. Voici un des échantillons de cette jurisprudence : il s'agit d'une espèce où un asile d'aliénés, établissement départemental, était tenu de remplir pour le département l'obligation imposée à celui-ci par l'article 1^{er} de la loi du 50 juin 1858, c'est-à-dire de constituer un établissement public spécialement consacré à recevoir et à soigner les aliénés ou de traiter, à cet effet, avec un autre établissement public ou privé. Le Ministre de l'Intérieur ne pouvait, sans une délibération préalable du Conseil général, accorder une pension de retraite imputable sur les fonds dudit asile, à un ancien médecin, directeur de cet établissement. Le Ministre voulut s'en passer. Le Conseil d'État admit, de ce chef, le département à demander l'annulation de la décision du Ministre de l'Intérieur.

Au surplus, toutes les fois que la liquidation était faite par décret rendu dans les conditions légales, le recours par la voie contentieuse était, comme à l'égard des pen-

sions à la charge du Trésor public, ouvert devant le Conseil d'État contre le décret de liquidation; la possibilité d'un recours contentieux contre la décision du Conseil général était au contraire contestée et avait même été niée à l'origine par le Conseil d'État.

L'article 46 de la loi du 10 août 1871 vint donner aux Conseils généraux le droit de statuer définitivement « sur l'établissement ou l'organisation des caisses de retraites ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés de préfectures et sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux ». Ce texte étant donné, il y a lieu de remarquer d'abord que tout en laissant à ces conseils le soin de fixer dorénavant les règlements des caisses départementales, il ne contenait aucune disposition dont il fût possible d'inférer que la loi avait attribué aux assemblées départementales le droit de liquider elles-mêmes les pensions imputables sur ces caisses, procédant ainsi à un acte de pure administration. Une question se posait donc : savoir si les pouvoirs des Conseils généraux se bornaient à statuer sur l'organisation même des caisses de retraites et, par suite, à établir un règlement général (ces décisions n'impliquant la possibilité d'aucun recours contentieux proprement dit, sinon un recours pour excès de pouvoir dans des cas déterminés) — ou bien, au contraire, s'ils s'étendaient jusqu'à statuer par des décisions individuelles sur l'allocation des pensions aux fonctionnaires. C'est ainsi qu'en fait, on s'est demandé si, par son texte et son esprit, la loi de 1871 permettait aux Conseils généraux de se réserver le droit de

concession qui, d'après la législation précédente, appartenait au chef de l'État¹.

Il est nécessaire de donner une solution d'autant plus stricte à cette question qu'elle est intimement liée à celle des droits et des recours éventuellement ouverts aux intéressés qui se trouveraient lésés par la liquidation. Si l'article 46 de la loi de 1871 a entendu conférer aux Conseils généraux un pouvoir souverain, même dans le cas où, au lieu de réglementer, ils font acte de gestion en statuant sur la liquidation d'une pension de retraite, les fonctionnaires sont dépourvus de tout droit et ne peuvent user d'aucune voie de recours; c'est à peine si le préfet aurait la faculté de faire annuler par décret rendu en Conseil d'État, et dans des cas spéciaux, les délibérations de cette nature. Dès lors, les erreurs de fait commises au préjudice des anciens fonctionnaires, par les Conseils généraux, échapperaient à tout contrôle et à toute rectification; le moindre inconvénient de ce système ne serait point d'ailleurs de donner pour juge sans appel d'un litige entre le département et un particulier, le représentant légal d'une des parties en cause. Il pécherait encore à ce point de vue que si l'arrêté préfectoral fixant la pension était annulé, cette annulation n'aurait aucune sanction : le Con-

1. Cf. sur cette question : 1° Lebon, note sous Conseil d'État, 28 juillet 1882. Arnozan, p. 751 ; 2° Conclusions déposées à l'occasion de l'affaire Bussereau (4 juillet 1884) par M. Chante-Grellet, commissaire du gouvernement; 3° Brémont, Examen doctrinal de jurisprudence administrative (II. Recours en matière de pensions de retraites départementales), dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. XXX, janvier 1901, p. 7. 11.

seil général étant toujours maître de ne point se conformer à une telle décision, et aucune autorité ne pouvant, à cet égard, se substituer à lui.

Mais il est plus que douteux que ce système soit celui de la loi de 1871 : la décision par laquelle le Conseil général liquide une pension est un acte de gestion, or cette loi ne semble pas avoir visé les actes de cette nature. Dès les premiers moments de son application, le Ministre de l'Intérieur s'est montré porté à contester le caractère souverain des délibérations du Conseil général en matière de liquidation de pension des employés départementaux, tout au moins dans les cas où cette assemblée ne s'était pas réservé expressément des pouvoirs souverains par une clause modificatrice des règlements existant avant 1871.

Dans une circulaire en date du 8 octobre 1871¹ on lit à ce sujet : « D'après une disposition commune à tous les règlements locaux, les pensions départementales sont réglées aujourd'hui, comme les pensions à la charge du Trésor, par un décret du chef du pouvoir exécutif, rendu sur l'avis du Conseil d'État. Les Conseils généraux peuvent évidemment, s'ils le jugent opportun, modifier aujourd'hui cette partie des statuts, mais tant que les règlements actuels subsisteront, la même procédure devra être suivie, et vous continuerez à m'adresser avec l'avis du Conseil général, les projets de liquidation. »

En fait, les Conseils généraux ont montré peu d'empressement à user de la faculté que leur reconnaissait la loi

1. D. 72. 2. 414, note 40.

de 1871. Il résulte de renseignements fournis en 1882 par le Ministre de l'Intérieur, à l'occasion d'une affaire portée devant le Conseil d'État, que 21 assemblées départementales seulement étaient entrées, au 30 septembre 1881, dans la voie de décentralisation qui leur était ouverte.

Dans les trois départements :

Ardennes,
Gers,
Maine-et-Loire,

le conseil général a décidé que les pensions seraient liquidées par les préfets, sur l'avis du conseil général.

Dans onze autres :

Finistère,	Haute-Saône,
Gironde,	Savoie,
Landes,	Somme,
Haute-Marne,	Tarn-et-Garonne,
Morbihan,	Vendée,
Hautes-Pyrénées,	

l'Assemblée a décidé qu'elle liquiderait les pensions elle-même, sur l'avis du préfet.

Dans les sept derniers :

Calvados,	Isère,
Eure-et-Loir,	Loiret,
Gard,	Meurthe-et-Moselle,
Haute-Garonne,	

le Conseil général s'est réservé le droit de régler souverainement les pensions départementales.

Dans la plus grande partie des départements, ces assemblées n'ont pas voulu user de la faculté que leur reconnaissait la circulaire ministérielle du 8 octobre 1871 ainsi que la jurisprudence du Conseil d'État. Le droit de liquidation des retraites départementales est donc demeuré, de leur propre vouloir, entre les mains du chef de l'État : « soit d'une façon implicite, en omettant de statuer sur ce point et en s'en référant ainsi par leur silence à la législation générale qui attribuait compétence au Président de la République, soit même d'une façon expresse, en donnant formellement à ce haut fonctionnaire le droit de concéder les pensions¹ ».

Enfin, dans certains départements, les Conseils généraux, sans avoir droit de décision en matière de pensions de retraite, sont néanmoins consultés.

Dans chacune de ces situations différentes, il convient de rechercher si un recours est ouvert contre les décisions du Conseil général et quelle en est la nature.

2° RECOURS.

a. — Liquidation opérée par le Président de la République
ou les Préfets.

Pendant d'assez longues années, le chef de l'État eut compétence pour liquider et concéder des pensions, soit en vertu de la loi générale, soit par l'effet des règlements

1. Brémond, *op. cit.* p. 7.

élaborés par les Conseils généraux, qui lui reconnaissaient expressément ce droit.

Un décret du 7 décembre 1896, rendu sur la proposition de la commission de décentralisation instituée par décret du 16 février 1895¹, conféra aux préfets le pouvoir de liquider les pensions imputables sur les caisses de retraites départementales ou sur les budgets départementaux qui, jusqu'alors, étaient liquidées et concédées par décret rendu après avis du Conseil d'État. Les prescriptions de ce décret furent étendues à l'Algérie par un nouveau décret du 22 mars 1897.

Une question s'est alors posée : Les dispositions des décrets de 1896 et de 1897 s'étendaient-elles même aux cas où le chef de l'État était désigné expressément comme liquidateur par des délibérations spéciales des assemblées départementales ? Comme on l'a fait observer, le texte même du décret de 1896 pouvait donner lieu à un doute : il ne paraît viser que les hypothèses où le Président de la République était compétent en vertu du droit commun ; mais le Conseil d'État a pensé très justement, à notre sens, que ce texte n'était pas assez formel pour faire admettre une distinction qui n'avait, d'ailleurs, aucune raison d'être. Désormais, donc, le droit de liquidation appartient toujours au préfet dans le département où il était confié au chef de l'État².

1. Cf. Circ. Minist. Intérieur, 12 décembre 1896. *Bull. Minist. Int.* 1896, p. 475.

2. Conseil d'État, 5 février 1899 (sol. implic.). Brémont, p. 8. Chiroux. D. 1900. 3. 40.

En conséquence, depuis la promulgation du décret du 7 décembre 1896, la faculté de recourir au Conseil d'État par la voie contentieuse est accordée aux intéressés lorsque la liquidation est faite par les préfets, tout comme elle l'était, antérieurement à cette date; et, aux termes des statuts de la caisse départementale, lorsqu'un décret était nécessaire¹. Au reste, d'après la jurisprudence la plus récente, les recours contre les arrêtés préfectoraux liquidant les pensions départementales peuvent, le recours hiérarchique au Ministre de l'Intérieur étant omis, être portés directement devant le Conseil d'État².

Il semble d'ailleurs que le Conseil général, tout aussi bien que le fonctionnaire, pourrait former un recours au contentieux devant le Conseil d'État contre le décret de concession et dans les mêmes délais. C'est, du reste, la seule voie de recours qui lui soit ouverte³. La nature propre des décisions qui interviennent dans l'œuvre de liquidation des pensions est telle, en effet, qu'elle donne naissance à un contentieux dont la connaissance doit directement appartenir au Conseil d'État. L'autorité chargée de la liquidation des pensions ne fait pas acte de puissance publique, mais simplement acte de gestion, puisqu'elle statue sur une dette du département, dette d'un ordre particulier, mais à laquelle il ne peut se sous-

1. Conseil d'État, 16 décembre 1887. Rebière. D. 89. 5. 44; Conseil d'État, 5 février, 1899. Chiroux précité; Conseil d'État, 24 juin 1881. Bougard. *Leb. chr.*, p. 649.

2. Conseil d'État, 24 février, 1888. Ville de Lyon. D. 89. 5. 44.

3. Cpr. Avis Conseil d'État (section financière), 4 novembre 1875.

traire. Le droit à pension constitue une véritable créance du titulaire de la caisse sur le département; celui-ci, par le fait qu'il est chargé de services publics, a contracté, vis-à-vis de ses employés, à l'occasion de ces services et dans leur intérêt, une obligation pécuniaire dont l'importance est fixée par des règlements spéciaux. Il se rencontre là des circonstances et des éléments qui, ayant plus ou moins le caractère d'un contrat, entraînent par eux-mêmes la possibilité d'une contestation sur les droits respectifs des parties. Un juge est donc nécessaire pour prononcer sur les litiges possibles et pour statuer sur le fond en toute compétence. Or, quand il s'agit d'une pension civile, le Ministre procède à la liquidation et le contentieux en est réservé au Conseil d'État, en vertu de la loi, et par une consécration de l'ordre naturel des choses en cette matière.

En vertu de principes semblables, c'est devant ce même conseil que doit être porté le contentieux des pensions des employés départementaux : il en était toujours ainsi avant l'application de la loi de 1871. Depuis, le pouvoir de liquidation a été transmis au préfet ou au Conseil général, mais le caractère des actes qu'ils accomplissent et des décisions qu'ils prennent n'a pas été modifié. Le Conseil d'État, juge en principe du contentieux administratif, et d'après les règles générales et d'après la loi du 24 mai 1872 (art. 9), demeure ainsi le seul pouvoir compétent, non seulement pour annuler les décisions qui lésaient des droits acquis, mais pour fixer lui-même à nouveau les bases de la liquidation.

Une difficulté s'est élevée en 1897 (postérieurement à la mise en application du décret du 7 décembre 1896) dans le département de la Corrèze, au sujet de l'article 5 du règlement de la caisse locale qui portait que : « les « pensions sont réglées par le Président de la République « en Conseil d'État, d'après l'avis du Conseil général ». Le Conseil d'État saisi, a déclaré que ce soin incom-
bait au préfet et non au Président, et que, par suite, son propre avis n'était pas nécessaire ¹.

b. — Liquidation opérée par les préfets, sauf avis des Conseils généraux.

Beaucoup de Conseils généraux n'ont pas encore songé à s'attribuer le droit de décision en matière de pensions de retraites; néanmoins, dans ce cas, ils sont toujours consultés et donnent leur avis. Dans cette hypothèse, une jurisprudence constante a défini la portée desdits avis par rapport à l'agent liquidateur.

La délibération par laquelle un Conseil général émet l'avis qu'il n'y a pas lieu d'accorder une pension à un fonctionnaire sur la caisse des retraites du département constitue non pas une décision, mais une simple mesure d'instruction. Elle n'est donc pas de nature à être déférée au Conseil d'État par voie contentieuse. Aussi ne fait-elle pas obstacle à ce que le requérant se pourvoie, s'il s'y

1. Conseil d'État, 5 février 1899. Arrêt précité.

croit fondé, devant le Ministre de l'Intérieur pour obtenir la liquidation de la pension à laquelle il croit avoir droit¹.

c. — Liquidation opérée par les Conseils généraux.

Reste donc l'hypothèse, en définitive assez rare, dans laquelle les Conseils généraux se sont attribué le pouvoir de liquider et de concéder eux-mêmes les pensions départementales. Normalement, ils exercent ce droit, mais ils pourraient le déléguer à la commission départementale par application des dispositions de l'article 77 de la loi du 10 août 1871. Un avis du Conseil d'État (sect. fin.) du 2 février 1876 a, sur ce point, décidé que cette délégation doit être spéciale à chaque affaire. Il s'ensuit qu'un Conseil général ne pourrait déléguer en bloc à sa commission départementale toutes les affaires de pension.

Tout d'abord, le Conseil d'État n'a admis, en pareil cas, ni la possibilité d'un recours par voie d'appel devant le Ministre, ni l'exercice d'un recours contentieux. En présence des règlements conférant au Conseil général, conformément aux statuts arrêtés par lui, le pouvoir de liquider les pensions à servir par la caisse départementale,

1. Cf., en ce sens, Conseil d'État, 26 novembre 1875. *Magis. Rec. arr. Conseil d'État*, p. 945; 5 décembre 1875. *Glatigny. Leb. chr.*, p. 976; 16 décembre 1887. *Rebeire. D.* 89. 5. 14; 27 décembre 1889. *Giroud. D.* 91. 5. 592; 2 mai 1890. *Hérard. Leb. chr.*, p. 446; 11 mars 1892. *Favrot. Leb. chr.*, p. 269; 9 décembre 1892. *Bordes. S. et P.* 94. 5. 401. *D.* 94. 5. 19; 22 juin 1894. *Brée. Leb. chr.*, p. 422.

cette assemblée a admis que la délibération par laquelle le conseil liquide ainsi une pension a le caractère définitif des délibérations prises par les conseils généraux en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871. Celles-ci ne peuvent être annulées, suivant l'article 47 de la même loi, que par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, sur le recours formé par le préfet. Cela revient à dire que, seuls, peuvent être admis contre la délibération par laquelle le conseil général avait procédé à une semblable liquidation les recours pour excès de pouvoir, par application des lois des 7-14 octobre 1790 et du 24 mai 1872¹.

Cette solution était fort importante puisqu'elle faisait apparaître toutes les différences qui existent entre le contentieux proprement dit et le recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État, statuant alors seulement comme juge d'un excès de pouvoir, ne pouvait substituer une décision nouvelle à celle qu'il annulait, ni prescrire que l'acte attaqué serait modifié dans le sens qu'il aurait déterminé. Par conséquent, si le conseil général, dont la délibération portant liquidation était annulée, maintenant, après l'arrêt du Conseil d'État, sa première liquidation, ou bien refusait de liquider la pension, l'administration n'était investie d'aucun pouvoir pour contraindre l'assemblée départementale à établir une nouvelle liquidation.

Si le recours contentieux eût été admis, comme pour

1. Conseil d'État, 28 juillet 1882. Arrêt précité.

les pensions liquidées par décret ou arrêté préfectoral, l'acte portant concession de pension eût pu être annulé par la voie contentieuse ordinaire, et le Ministre de l'Intérieur ou le préfet aurait dû se conformer, dans la nouvelle liquidation, aux bases indiquées par la décision du Conseil d'État. C'était là cependant la seule solution équitable : le caractère d'acte de gestion qui autorise les recours contentieux ne peut être, en effet, dénié à l'arrêté préfectoral qui exécute la décision du conseil général. Il n'est donc pas étonnant que, peu après l'arrêt Arnozan, le Conseil d'État ait considéré qu'aux termes des lois qui l'ont organisé et notamment de la loi du 24 mai 1872, article 9, il lui appartenait de statuer souverainement sur les recours en matière contentieuse ; que les contestations qui peuvent s'élever entre un département et un de ses agents, pour l'application des statuts de la caisse des retraites à la liquidation de la pension à laquelle cet agent prétend avoir droit à raison des fonctions qu'il a exercées, étaient du ressort du contentieux administratif ; et qu'il ait décidé enfin que la délibération par laquelle un conseil général concède à un particulier une pension de retraite sur les fonds départementaux peut lui être déférée par la même voie contentieuse¹.

Les délibérations sur cette matière constituent alors de

1. Conseil d'État, 4 juillet 1884. Bussereau. D. 86. 5. 24 (conclusions de M. le commissaire du gouvernement Chante-Grellet. D. 86. 5. 4). (Sol. implic.), 6 juillet 1888. Pinot. D. 89. 5. 110 ; 26 juin 1891. Dutey. Leb. chr., p. 491 ; 25 décembre 1898. Duchêne S. et P. 1900. 5. 5. 6. D. 1900. 3. 59 ; 5 février 1899. Chiroux. Leb. chr., p. 97.

véritables décisions et peuvent faire l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'État, alors même qu'elles auraient dû être suivies d'un décret ou d'un arrêté préfectoral suivant la législation en vigueur avant 1896, ou qu'elles seraient effectivement suivies d'un arrêté préfectoral depuis cette date¹.

C'est ainsi que le recours a été admis contre la décision par laquelle un conseil général avait refusé de liquider la pension d'un fonctionnaire ayant l'âge et la durée de services exigés par le règlement et justifiant qu'il était atteint d'infirmités graves qui le rendaient incapable de remplir ses fonctions. Il est vrai que le conseil n'avait pu établir l'inexactitude des constatations contenues dans les certificats produits².

Il résulte, en définitive, des solutions jurisprudentielles et doctrinales rapportées jusqu'ici, qu'il y a lieu de distinguer, en cette matière spéciale des pensions de retraites départementales, entre les différentes décisions du conseil général : les unes sont susceptibles d'un recours contentieux devant le Conseil d'État, les autres non.

Ce recours est recevable seulement contre les délibérations qui LIENT L'AGENT LIQUIDATEUR. Mais, comment les distinguer de celles qui laissent l'agent entièrement libre? La question est simple ou ardue suivant que les règlements des caisses ont eu soin de caractériser ou non le rôle du conseil général dans l'œuvre de liquidation.

1. Cf. Brémond, *op. cit.*, p. 8.

2. Conseil d'État, 23 décembre 1898, précité.

L'interprétation de l'article 7 du règlement de la caisse départementale des retraites de la Haute-Savoie, aux termes duquel « les pensions sont concédées par décret, la section financière du Conseil d'État entendue, après liquidation opérée par le conseil général, sur la proposition du Préfet », peut fournir quelques principes applicables en cette matière. En fait, le conseil général de ce département, auquel il appartient de vérifier les droits que peuvent avoir les candidats à une pension sur les fonds de la caisse, avait refusé de leur en reconnaître aucun. Le Ministre de l'Intérieur émit alors l'opinion que le recours formé par le fonctionnaire contre la délibération du conseil général lui refusant une pension était irrecevable parce qu'il était formé, non pas contre une véritable décision, mais contre une délibération ayant le caractère d'un simple avis. Le Conseil d'État n'adopta pas cette manière de voir et jugea qu'une semblable délibération de l'assemblée départementale pouvait lui être déférée par voie contentieuse¹.

Dans le cas inverse, où, comme dans l'espèce jugée par l'arrêt Duchêne (25 décembre 1898), le règlement spécial de la caisse départementale exige l'intervention du conseil général sans préciser le rôle que cette assemblée aura à jouer, il est raisonnable d'admettre en principe qu'elle procédera plutôt en qualité de corps délibérant qu'en qualité de corps consultatif, sa mission habituelle

1. Conseil d'État, 49 mai 1895. *Marijou*. *Leb. chr.*, p. 452; 25 décembre 1898. *Duchêne* S et P. 4901. 5. 56. D. 4900. 5. 59; 5 février 1899. *Chiroux*, précité.

étant, en effet, de délibérer et ses attributions consultatives constituant des exceptions. Le Conseil d'État n'a-t-il pas été bien inspiré en adoptant cette interprétation ?

Mais il semble alors qu'on tombe à nouveau dans la deuxième hypothèse ci-dessus exposée, où le conseil général, ne s'étant pas réservé le droit de décision en matière de pensions de retraites, émet simplement des avis. Dans les deux cas, il est vrai, une délibération de l'assemblée départementale précède l'acte de concession de la pension. Mais cette apparence de similitude cache une différence réelle : dans le premier cas, le conseil général ne donne en réalité qu'un avis ; aussi, quelle qu'en soit la teneur, le droit de l'agent chargé de liquider la pension reste entier ; dans le deuxième cas, au contraire, la décision de l'assemblée départementale lie cet agent de telle manière qu'il ne peut plus refuser une pension votée, ni liquider une pension non accordée par elle. Il est donc naturel, dans cette deuxième hypothèse, que l'intéressé puisse se pourvoir contre une délibération qui élèverait sans cela un obstacle insurmontable à sa demande¹.

Enfin, au cas où (arrêt Chiroux précité, 5 février 1899) le règlement de la caisse départementale (tel l'article 5 du règlement spécial de la Corrèze) donne lui-même le nom d'avis à la délibération du conseil général, le Conseil d'État n'a pas manqué d'interpréter cette expression suivant son sens technique de décision non obligatoire, car

1. Cf. Brémont, *op. cit.*, p. 8 et 10.

il avait lieu de présumer que les rédacteurs des actes administratifs connaissent le sens des mots qu'ils emploient.

Les explications qu'il était nécessaire de donner au sujet des recours en matière de pensions de retraites départementales seront complètes quand nous aurons rapporté une décision intéressante et neuve, rendue par le Conseil d'État sur une question qui peut se présenter dans au moins deux des trois hypothèses de liquidation que nous avons envisagées¹.

Il s'agissait, en l'espèce, d'un employé dont la demande en liquidation avait été rejetée par une délibération du conseil général notifiée au demandeur par le préfet. Le demandeur avait pris la précaution de former son recours tant contre l'arrêté préfectoral que contre ladite délibération. Mais il avait omis de diriger son action contre la notification elle-même, estimant sans doute qu'elle n'était qu'une simple formalité. Le Conseil d'État, interprétant largement la demande en y sous-entendant tout ce qu'elle aurait dû comprendre dans l'intérêt du requérant, ne s'est pas arrêté à une objection d'ailleurs prévue et formulée et consistant à dire qu'un tel recours était irrecevable comme étant dirigé contre un acte ayant le caractère d'un simple avis, qu'il n'était dès lors pas susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse. Il a donc jugé que, lorsqu'un avis du conseil général tendant au rejet de la demande de pension a été notifié par le préfet à l'inté-

1. Conseil d'État, 5 février 1899. Chiroux, précité.

ressé, cette notification équivalant à un véritable refus susceptible d'un recours au Conseil d'État. Au dire de M. Brémond¹, il faut se rallier à cette manière de voir. Peut-être une semblable solution n'est-elle pas très conforme à la rigueur des principes, mais, étant données les circonstances particulières de l'affaire, on ne peut que l'approuver.

§ II. — *Décisions et recours contre les décisions intervenant en matière de pensions de retraites communales.*

1^o DÉCISIONS.

Ici encore, c'est naturellement à l'administration qu'il appartient de reconnaître au fonctionnaire le droit à pension et de constituer à son profit le titre en vertu duquel il entrera en jouissance. C'est là une opération essentiellement administrative et par sa nature et par son objet. La liquidation est ainsi l'œuvre du préfet auquel il appartient de concéder les pensions de retraites sur les caisses communales² tout comme il a le pouvoir de faire contrôler les infirmités dont un employé entend se prévaloir pour établir son droit à pension³. C'est pour lui un droit, mais c'est aussi une obligation ; de telle manière que sa décision pourrait être attaquée en vertu de la jurisprudence

1. Brémond, *op. cit.*, p. 11.

2. Tableau A. n° 28 annexé au décret du 25 mars 1852.

3. Conseil d'État, 16 janvier 1874. Ville de Lyon. D. 74. 3. 102.

qui assimile, au point de vue des voies de recours, le non-exercice et la méconnaissance, par une autorité publique, de ses pouvoirs propres à un véritable excès de pouvoirs.

En fait, le Conseil d'État a prononcé pour cette cause l'annulation de la décision par laquelle un préfet avait refusé de se prononcer sur une demande de rétablissement d'une pension sur fonds communaux, que son ancien titulaire prétendait à tort avoir été supprimée par le conseil municipal¹. Les préfets ont donc incontestablement seuls le droit de statuer sur les demandes de pensions des employés communaux.

Maintes fois, les règlements ont stipulé qu'ils ne devaient prendre de décision à cet égard qu'après avis du conseil municipal. Ces dispositions ne peuvent les y astreindre et ils procèdent à la liquidation malgré avis contraire exprimé par cette assemblée. Il s'ensuit que la délibération par laquelle ce conseil émet un avis sur une liquidation de pension n'est pas susceptible d'être déférée à la juridiction contentieuse ; c'est contre l'arrêté préfectoral uniquement que doit se pourvoir la partie qui se prétend lésée. Tous les actes qui le précèdent sont considérés comme non avenus, aussi bien la susdite délibération, qu'un avis qui aurait été donné par le maire sur la demande de pension d'un employé municipal².

1. Conseil d'État, 15 janvier 1875. Larralde. D. 75. 5. 94.

2. Rpr. et Cpr. Conseil d'État, 16 janvier 1874. Ville de Lyon précité ; 15 janvier 1875. Larralde précité ; 4^{er} déc. 1882. Jean Renaud, Montaru. D. 84. 5. 25 ; 24 février 1888. Ville de Lyon. Leb. chr., 1884. Cf. aussi : Circ. Minist. Intérieur, 5 mai 1852 et 15 mai

La compétence du préfet, en cette qualité, n'a jamais été contestée, sinon dans un cas tout spécial : au moment de la confection du règlement de la caisse de retraites des employés municipaux de Lyon, le préfet du Rhône se trouvait en même temps chargé de l'administration de la ville. Or, l'article 17 du décret d'établissement lui confère le droit de liquider les pensions imputables sur la caisse municipale des retraites des employés de la mairie de Lyon. Mais lorsqu'en 1872 le régime communal de la ville eût été modifié, la municipalité soutint que la liquidation des pensions de retraites devait être laissée au maire, sauf recours devant les tribunaux civils, et non au préfet. Cette thèse a été expressément condamnée par le Conseil d'État. Les préfets étant chargés de liquider les pensions des employés communaux, le décret du 19 octobre 1868 qui a confié cette liquidation au préfet du Rhône ne peut être interprété comme lui ayant donné cette attribution en sa qualité de maire de Lyon : le décret du 25 mars 1852 ayant force de loi, celui de 1868 n'a pas entendu y déroger¹.

2° RECOURS.

Les arrêtés préfectoraux opérant liquidation de pensions sur les caisses de retraites communales peuvent

1884. *Bull. Minist. Intérieur*, 1884, p. 297; Avis Sect. fin. Conseil d'État, 5 août 1858, 17 juillet 1860, 3 août 1878. D. 89. 5. 44; et aussi : *Observ. du Minist. Int. affaire Jean Renaud. Leb. chr.*, 1882, p. 975.

1. Conseil d'État, 16 janvier 1874. Ville de Lyon, précité.

être déférés par les intéressés, ayants droit ou communes, soit au Ministre de l'Intérieur par la voie hiérarchique, sauf recours ultérieur au Conseil d'État, soit directement devant le Conseil par la voie contentieuse.

a. — **Recours hiérarchique.**

L'article 6 du décret du 25 mars 1852 dispose que les actes des préfets qui soulèveraient des réclamations de la part des ayants cause, pourront être annulés par les Ministres. Par application de ce texte, tout employé communal dont la pension a été liquidée par le préfet, et qui estime que cette liquidation lui fait grief, peut employer la voie du recours hiérarchique et attaquer l'arrêté devant le Ministre de l'Intérieur, sauf à déférer ensuite sa décision au Conseil d'État. Il peut encore, si le Ministre ne statue pas dans le délai de quatre mois, considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État sans attendre davantage, ceci conformément à l'article 6 du décret du 2 novembre 1864. En effet, l'administration, en opposant un silence absolu à la demande ainsi faite, viole indirectement le droit du requérant en le paralysant par son abstention, de même qu'elle le violerait directement par une décision expresse ¹.

Le recours hiérarchique est une occasion de faire fonce-

1. Cpr. Conseil d'État, 4^{er} décembre 1882. Jean Renaud, et 15 décembre 1889. Cadot, précité.

tionner le pouvoir de décision ou de contrôle du Ministre de l'Intérieur en lui permettant de redresser les liquidations préfectorales. En même temps, il a le droit, en tant que supérieur hiérarchique du préfet, de se prononcer sur la question de savoir si, par application du règlement d'une caisse de retraites municipale, un employé dont la fonction a été supprimée a droit au remboursement des retenues qu'il a subies¹.

b. — Recours contentieux directs.

Cependant l'article 6 du décret de 1852 n'oblige pas les intéressés à suivre exclusivement la voie hiérarchique pour se faire rendre justice². En conséquence, il est couramment admis que les arrêtés préfectoraux qui liquident les pensions des employés municipaux peuvent, sans avoir été déferés au Ministre, être directement attaqués devant le Conseil d'État par la voie contentieuse³.

Ce n'est là ni une innovation téméraire, ni un changement de jurisprudence. En fait, il est vrai, les pourvois

1. Conseil d'État, 15 décembre 1889. Cadot; 15 mai 1892. Richard. D. 95. 3. 76; 29 avril 1892. Wottlinx. Leb. chr., p. 412.

2. Cf. Circ. Minist. Int., 10 avril 1852.

3. Conseil d'État, 24 juin 1881. Bougard. S. 82. 3. 48 (Cf. conclusions de M. le commissaire du gouvernement Gomet. D. 82. 3. 51); Rpr. Conseil d'État, 20 mars 1862, 22 mai 1885. Roux. D. 86. 3. 153; 24 février 1888. Ville de Lyon. D. 89. 3. 44; 11 janvier 1884. Grosjean. Leb. chr., p. 57.

ont été et sont presque toujours dirigés contre des décisions ministérielles confirmatives d'arrêtés préfectoraux de liquidation. Néanmoins, avant l'arrêt de principe Bougard, le Conseil d'État avait été appelé, le 12 août 1868¹, à statuer sur un recours formé directement devant lui contre un arrêté préfectoral. Dans deux autres arrêts², il avait admis les communes à lui déférer directement des arrêtés de préfets qui avaient alloué des pensions de retraites à des agents municipaux.

Cette solution se légitime sans difficulté par ses heureux résultats pratiques et sa conformité avec les principes généraux du droit administratif. Elle a l'avantage de restreindre le nombre des cas où l'administration se trouve être à la fois juge et partie. Elle est, en outre, d'accord avec l'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII qui sépare en principe l'action et la juridiction administrative l'une de l'autre. Aussi le Conseil d'État a-t-il, depuis une vingtaine d'années, une tendance marquée à considérer les décisions ministérielles prises en matière de recours³ comme des actes d'administration⁴.

Enfin cette doctrine est la seule qui soit véritablement conforme à la pratique. Il s'ensuit que le Conseil d'État est parfaitement en droit d'apprécier le mérite d'arrêtés préfectoraux pris en matière de pensions par

1. Conseil d'État. Petiaux. *Leb. chr.*, p. 915.

2. Conseil d'État, 7 avril 1869. Ville de Nîmes. *Leb. chr.*, p. 526.

3. De même aussi en matière de marchés de fournitures.

4. Cpr. Conseil d'État, 20 février 1880. Carrière. *Leb. chr.*, p. 487; 50 avril 1880. Haranel. *Leb. chr.*, p. 419.

application du décret de 1852, alors même que ces arrêtés n'auraient pas été préalablement soumis à la censure du Ministre de l'Intérieur. La justification de cette proposition ressort d'une analyse un peu subtile, mais d'une compréhension cependant assez facile. En dépit de l'opinion admise pendant longtemps et d'après laquelle les décisions des Ministres étaient considérées comme des jugements, la liquidation des pensions de retraites départementales constitue simplement un acte de gestion; de même, les préfets font acte d'administrateurs et non de juges en opérant la liquidation des pensions des employés communaux; dès lors, l'attribution que leur confie le n° 58 du tableau A annexé au décret du 22 mars 1852 est de même nature que les autres attributions purement administratives qui leur sont conférées par les décrets de décentralisation. Ainsi, au moment où s'effectue la liquidation, on ne peut considérer qu'il y ait déjà litige : celui-ci ne naîtra que si, en exerçant ses attributions, le préfet porte atteinte à un droit privé ou plutôt à ce que la partie intéressée croit être son droit. Une question contentieuse se pose aussitôt et le demandeur peut introduire directement un recours devant le Conseil d'État, soit contre la décision qui lui dénie son droit, soit contre la liquidation de sa pension dont il estime que le montant n'atteint pas le chiffre auquel il prétend avoir droit. C'est alors que l'administration, contestant le droit du requérant, contredit ses prétentions. Le débat est définitivement ouvert. Il ne peut être porté que devant le Conseil d'État qui statue non en appel, mais en premier et dernier

ressort. Le décret de 1806 le désigne expressément comme juge souverain en ces sortes d'affaires¹.

Enfin, on sait que les communes peuvent éventuellement former des recours contentieux contre les arrêtés préfectoraux liquidant d'office, malgré le refus du conseil municipal, la pension due à un employé. Il a été jugé à ce sujet que de tels recours sont recevables, encore que la commune ne soit pourvue ni contre une précédente décision du Ministre admettant un fonctionnaire à faire valoir ses droits à la retraite, ni contre un arrêté préfectoral qui avait autorisé cet employé à faire à la caisse des retraites le versement de diverses sommes à titre de retenues².

ART. II. — DES CONDITIONS DE LA LIQUIDATION

§ I. — *Règlements applicables à la liquidation.*

La liquidation de toute pension dont il est nécessaire que les bases aient été intégralement soumises à l'examen du Conseil d'État doit être faite conformément aux règlements des caisses départementales et communales et, en

1. Cpr. sur l'ensemble de la question les conclusions précitées de M. Gomel et sur la nature des décisions intervenant en matière de pensions : Artur, Article : « Séparation de pouvoirs et des fonctions » dans la *Revue de Droit public et de la science politique*, t. XIV (1900) p. 477-482, *passim*.

2. Conseil d'État, 24 février 1888. Ville de Lyon. Leb. chr., p. 200.

tous cas, conformément aux règles générales posées par le décret de 1806 rendu applicable à la liquidation des pensions municipales par un avis du Conseil d'État en date du 17 novembre 1811¹.

Le règlement ainsi applicable aux employés départementaux est le règlement en vigueur *au moment où ces fonctionnaires sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite*, c'est-à-dire au moment où s'ouvre pour eux le droit à pension².

Le Conseil d'État a tiré de ce principe un certain nombre d'applications dont il convient de signaler au moins les plus significatives. Ainsi, il a été jugé que la pension d'un employé municipal qui n'a pas encore trente ans de service au moment de l'adoption d'un règlement sur les pensions de retraites des fonctionnaires de l'administration à laquelle il appartient doit être liquidée d'après les dispositions de ce règlement et non d'après celles du décret du 4 juillet 1806, même en ce qui touche les années de service accomplies antérieurement au règlement institué³.

Il a été décidé, de même, que les fonctionnaires mis à la retraite après la date fixée pour l'application d'un nou-

1. Cf. Circ. Minist. Int., 15 mai 1884. *Bull. Minist. Intérieur* 1884, p. 296; Rpr. Avis Conseil d'État, section fin., 4 février 1875, 16 novembre 1880, 15 novembre 1881.

2. Rpr. Avis Conseil d'État (sect. fin.), 2 novembre 1875. Conseil d'État, 16 novembre 1854. d'Haubersart. D. 55. 3. 73; 20 janvier 1865. Boyer. S. 65. 2. 279; 16 janvier 1874. Ville de Lyon. D. 74. 5. 101.

3. Conseil d'État, 20 janvier 1865. Boyer. S. 65. 2. 279.

veau règlement, alors même que le décret d'approbation n'interviendrait que postérieurement à cette date et même à leur mise à la retraite, ont le droit d'invoquer le bénéfice de ce règlement¹.

§ II. — *Revision de la liquidation.*

La liquidation des pensions départementales et communales, tout comme celle des pensions sur fonds du Trésor, peut faire l'objet d'une revision. Il existe du reste des règlements qui contiennent des dispositions spéciales autorisant les employés qui, après avoir obtenu une pension, rentrent dans le service, à demander une revision de cette pension, au moyen de laquelle il leur est tenu compte de leurs nouveaux services². Mais, en dehors de ce cas, il est admis, en pratique, que la revision peut être demandée par la voie gracieuse sans limitation de délai³. Elle pourrait l'être de même par la voie contentieuse.

La demande en revision doit arguer d'une erreur matérielle qui se serait produite dans les éléments proprement dits de la pension : un avis du Conseil d'État⁴ a décidé, en effet, que l'omission dans la liquidation des suppléments de pension pour enfants, prévus par certains règlements

1. Conseil d'État, 24 juin 1881. Bougard. S. 82. 5. 48. D. 82. 3. 51.

2. Cpr. Conseil d'État, 24 février 1888. Ville de Lyon. D. 89. 3. 44.

3. Avis Conseil d'État, sect. fin., 25 août 1877.

4. Avis Conseil d'État, sect. fin., 14 mai 1872.

jusqu'à ce que ces enfants aient atteint un âge déterminé, ne pouvait donner lieu à revision, en raison du caractère alimentaire de ces allocations. Cette doctrine est conforme à l'opinion émise, en matière de liquidation de pensions à la charge du Trésor, par la section des finances du Conseil d'État, laquelle est moins rigoureuse que la jurisprudence du Conseil tout entier qui n'admet pas les revisions purement administratives, même en cas d'erreur matérielle.

Au sujet de ces demandes en revision, le Conseil d'État a d'ailleurs jugé qu'un ancien fonctionnaire (un agent voyer, en l'espèce) ne peut porter directement devant lui, en l'absence d'une décision ministérielle de rejet, antérieurement prise, une demande en revision de sa pension pour des services rendus par lui après sa mise à la retraite¹.

En conséquence, il a été jugé que si un préfet ou un conseil général avait liquidé la pension d'un agent départemental pour tenir compte de certains services qui avaient été omis dans la demande, cet agent serait recevable à requérir la revision de la liquidation de cette pension. Et, dans le cas où le Conseil refuserait éventuellement d'y procéder, tenant la liquidation comme définitive, sa décision serait susceptible de recours au Conseil d'État².

1. Conseil d'État, 4 mai 1894. Baudossé. S. et P. 96. 5. 72 ; Cf. dans le même sens ; Conseil d'État, 21 avril 1895 ; Zickel. S. et P. 1895. 5. 16.

2. Conseil d'État, 4 juillet 1884. Bussereau. D. 86. 5. 1.

On a fait remarquer, non sans raison, que cet arrêt était d'un caractère plus libéral que juridique, en tant qu'il admet le recours contentieux contre une décision refusant de reviser une pension liquidée en pleine connaissance des faits, d'après les indications fournies par le demandeur lui-même.

CHAPITRE IV

DU PAIEMENT ET DE LA JOUISSANCE DES PENSIONS

SECTION I

Du paiement des pensions.

§ I. — *De la mise en paiement et de la délivrance des titres*

Une fois la liquidation de la pension terminée, le bénéficiaire doit pouvoir en toucher, le plus rapidement possible, les arrérages. Néanmoins, il faut distinguer nettement entre la liquidation et le paiement de la pension. Le droit à pension est indépendant de l'état des fonds en caisse¹. Mais le paiement suppose l'existence d'un crédit. Il appartient au conseil général de le voter, et, à défaut de ce vote, le Ministre de l'Intérieur doit provoquer une inscription d'office par voie de décret². De même, et

1. Conseil d'État, 25 décembre 1898. Duchêne.

2. Cf. Laferrière. *Traité de la jurisprudence administrative*, 2^e édition, t. II, p. 257.

quand il s'agit de pensions sur une caisse municipale, une fois que le caractère obligatoire de la dette est reconnu, le préfet reste maître d'apprécier l'opportunité de l'inscription d'office. S'il croit devoir s'abstenir de la provoquer, il agit dans la limite de ses pouvoirs, aucun recours contentieux ne peut s'ouvrir en faveur du créancier de la commune¹.

Régulièrement, le pensionné reçoit un titre de pension qui lui est remis par le préfet ou par le maire selon qu'il s'agit d'une pension départementale ou communale. Jusqu'à ces dernières années, ce titre n'était le plus souvent qu'une simple ampliation de l'arrêté portant concession et les comptables apposaient au verso de cette ampliation le timbre constatant le paiement des arrérages. Cette manière de procéder entraînait parfois des inconvénients matériels résultant de la qualité insuffisante du papier employé et de la quantité trop grande de timbres apposés. Pour y remédier, des instructions ministérielles du 5 mars 1894 ont invité les administrations à substituer à cette ampliation un titre dressé conformément au modèle reproduit ci-contre :

1. Conseil d'État, 15 janvier 1875. Larralde. D. 75. 5. 94.

Date de mise en paiement :

- 1) de la notification ou du règlement
- 2) départementale ou municipale
- 3) indiquer s'il s'agit d'un secours ou d'une pension
- 4) indiquer si la pension est temporaire ou viagère
- 5) somme en toutes lettres

PRÉFECTURE D

OBSERVATIONS

Les arrérages sont payés par trimestre, aux 1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet, 1^{er} octobre de chaque année.

Aucun paiement ne peut être fait que sur la présentation du présent titre et d'un certificat de vie du titulaire.

Les procurations sont dispensées des formalités de l'enregistrement.

Conformément à l'article 2277 C. civ., les arrérages non payés se prescrivent par cinq ans.

En cas de perte du présent titre, il sera pourvu à son remplacement à la suite d'une demande adressée au Préfet du département dans les formes prévues par l'article 2 du décret du 5 messidor an XII. Le duplicata sera délivré dans le trimestre d'échéance qui suivra celui pendant lequel la demande aura été formée.

Si le titulaire transporte son domicile d'un département dans un autre, il devra en aviser le maire de la commune qu'il quitte un mois avant les échéances trimestrielles. L'omission de cette formalité pourrait entraîner des retards dans le paiement des arrérages.

En cas de décès du titulaire, les héritiers ou ayants droit pourront toucher les arrérages échus et non acquittés en présentant les pièces justificatives de leur droit soit à la Caisse des Dépôts et Consignations, si le paiement doit se faire à Paris, soit, dans le cas contraire, au Trésorier-payeur général du département où le paiement devra être effectué.

CAISSE DES RETRAITES

INSTITUÉE EN FAVEUR DES EMPLOYÉS DE

Décision du

Le Préfet du département d.....
chargé⁽¹⁾ des pensions

(2) certifie que

est titulaire d'un⁽³⁾ annuel et

(4) de⁽⁵⁾

à la charge de la Caisse des retraites, avec
jouissance des arrérages, à partir du

..... le 19.....

Le Préfet du département d..... ,

TIMBRE
DE LA
PRÉFECTURE

Les dépenses d'achat de titres de pension faits à l'Imprimerie nationale sont à la charge de la caisse des retraites débitrice des arrérages¹.

Les préfets pour les caisses départementales, les maires pour les caisses municipales, doivent faire parvenir, par la voie ordinaire, à la Caisse des Dépôts et Consignations (service des retraites), les mémoires qui leur sont adressés, après chaque livraison, par le chef de service de la comptabilité de l'Imprimerie nationale après en avoir arrêté le montant en toutes lettres et les avoir revêtus de la signature ou du timbre de la préfecture ou de la mairie. Ces documents ainsi établis constituent un véritable ordonnancement qui permet à la Caisse des Dépôts de prendre les mesures nécessaires pour désintéresser l'Imprimerie nationale. Dans les villes ou départements où il n'existe pas de caisses de retraites et où les pensions sont acquittées sur le budget municipal ou départemental, les dépenses de fournitures d'imprimés dont il s'agit sont mandatées au nom du trésorier-payeur général du département chargé d'en avancer le prix, à titre d'opération de trésorerie, à l'Imprimerie suivant les dispositions de la circulaire du 28 mai 1867 émanant de la Direction générale de la comptabilité publique du Ministère des Finances.

1. Circ. Minist. 5 mars 1894, 27 juillet 1894. *Bull. Minist. Int.*, 1894, p. 84 et 245.

§ II. — *Point de départ de la jouissance.*

Le point de départ de la jouissance des pensions départementales et communales est généralement fixé par les règlements des caisses de retraites. A défaut de clause spéciale à cet égard, il convient de suivre les prescriptions de l'article 25, § 1^{er}, de la loi du 9 juin 1855 qui fait commencer la jouissance du jour de la cessation du paiement du traitement ou au lendemain du décès du fonctionnaire.

§ III. — *Formalités du paiement.*

Le paiement des pensions est effectué par la Caisse des Dépôts et Consignations sur mandats délivrés par le préfet et après production de leur titre par les ayants droit. Des règles spéciales ont été édictées au sujet du paiement des arrérages restant dus au décès des pensionnaires des caisses départementales et communales; nous les exposerons ci-après, lorsqu'il sera traité des droits des veuves et des orphelins.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 17 mars 1892¹ a donné deux modèles des états trimestriels que les administrations départementales et communales doivent adresser à la Caisse des Dépôts, en vue d'assurer le paiement des arrérages des pensions à la charge des caisses de retraites, en même temps elle en fixe le contenu obligatoire. Ces états, contrairement à ce qui a été pratiqué jusqu'en 1892, doivent indiquer seulement :

1. *Bull. Minist. Int.*, 1892, p. 54.

1° Le montant des pensions à payer pour le présent trimestre ;

2° Les noms des pensionnés nouvellement inscrits, les noms de ceux qui devraient être rayés et de ceux qui auraient transporté leur résidence d'un département dans un autre ;

3° Enfin, le nombre et le montant des pensions à payer pour le trimestre dont il s'agit d'assurer le service.

Toutefois, chaque administration préfectorale ou municipale est tenue d'établir deux états distincts concernant, l'un, les pensions payables à Paris, l'autre les pensions payables dans les départements. La même circulaire a dispensé de l'enregistrement les procurations données soit par des pensionnés, soit par des ayants droits de pensionnés décédés, pour le paiement des arrérages qui leur sont dus.

§ IV. — *Rappel d'arrérages.*

A défaut de dispositions spéciales, des statuts de la caisse départementale ou communale, il n'y a pas lieu d'appliquer aux employés la déchéance édictée, pour les pensions de l'État, relativement au rappel de plus de trois ans d'arrérages. Ce n'est pas à dire cependant que les arrérages soient toujours exigibles ; ils seraient prescrits par le délai de cinq ans, conformément à l'article 2277 du Code civil.

Les arrérages d'une pension sur une caisse départementale ou communale ne sont pas, bien entendu, pro-

ductifs d'intérêts ; il n'en pourrait être alloué, par la juridiction contentieuse, que si une disposition formelle du règlement de ladite caisse autorisait cette allocation¹.

SECTION II

De l'incessibilité et de l'insaisissabilité des pensions.

En principe, les pensions de retraite accordées sur des caisses départementales et communales ne sont ni incessibles ni insaisissables, comme les pensions concédées sur les fonds généraux. Cependant, la prohibition de stipulation d'insaisissabilité d'une rente viagère à titre onéreux, formulée par l'article 1981 du Code civil, ne semble pas devoir atteindre les pensions de retraite dont la cause est le contrat de louage d'ouvrage, mais dont les prestations ont un caractère alimentaire : c'est là l'opinion défendue avec raison par M. Bavelier².

En réalité, une déclaration du comité de l'intérieur, en date du 25 février 1841, a déclaré les pensions de retraite des employés communaux incessibles et insaisissables ; d'autre part, le plus grand nombre des règlements communaux et départementaux stipulent cette clause.

A défaut de dispositions spéciales à cet égard, les principes généraux du droit sont applicables : aussi a-t-il été

1. Conseil d'État, 17 décembre 1897. Aubinel, D. 99, 5. 9,

2. *Op. cit.*, t. 1, n° 251, p. 501.

jugé qu'une pension de retraite accordée sur une caisse communale peut, en vertu de l'article 581 du Code de procédure civile, être déclarée insaisissable quand il résulte des circonstances qu'elle a un caractère alimentaire¹; et aussi qu'en cas de saisie d'une pension accordée par un établissement privé à un ancien employé, les tribunaux peuvent, en se fondant sur des motifs d'humanité, ne valider la saisie que dans une certaine proportion².

SECTION III

Du cumul de la pension avec un traitement d'activité.

Le cas se présente encore assez souvent, en pratique, d'un fonctionnaire remis en activité, soit dans le même service, soit dans un service différent. La loi de 1855 l'a prévu dans son article 28 qui décide pour les pensionnés par l'État que, suivant les hypothèses, ou bien le paiement de leur pension sera suspendu, ou bien leur pension pourra être cumulée avec le traitement d'activité jusqu'à concurrence d'une somme de 1500 francs. Quelques règlements des caisses départementales et communales sont muets sur cette question; ceux qui la traitent ont adopté des solutions diverses. Ainsi, soixante-six départe-

1. Aix, 24 mai 1865. Torrini. S. 1886, 2. 128; D. 1866. 5. 548.

2. Lyon, 15 mai 1859. Heinz. S. 1840, 2. 79.

ments admettent le cumul d'une pension avec un traitement d'activité lorsque la mise à la retraite n'a pas été motivée par des infirmités ou maladies et que le traitement n'est pas prélevé sur les fonds départementaux. Six départements l'admettent ou plutôt le tolèrent si la remise en activité n'a pas lieu dans des services départementaux ou tributaires de la caisse ; dix l'autorisent quand l'emploi ne dépend ni du département ni de l'État ; un seul le prohibe absolument ; dix autres enfin ont fixé un maximum que les sommes cumulées ne peuvent dépasser.

Lorsque le cumul est interdit, la jurisprudence, pour reconnaître et sanctionner cette prohibition, exige qu'elle soit édictée en termes précis. Mais cette condition remplie, elle lui donne les conséquences les plus étendues : elle décide, en effet, que les dispositions du règlement d'une caisse départementale¹, d'après lesquelles la pension accordée à un employé avant trente ans de services, pour cause d'infirmités, ne peut être cumulée avec un traitement d'activité, est applicable au cas où le pensionné reprend du service dans un autre département, aussi bien que dans celui où il est de nouveau pourvu de fonctions dans le même département².

1. Cf. Règlement de la caisse de retraites du département de la Drôme.

2. Conseil d'État, 16 mai 1890. Moulard. D. 91. 5. 595. Rpr. Conseil d'État, 18 janvier 1884. Aury. D. 85. 3. 85.

SECTION IV

Des droits reconnus aux veuves et aux orphelins des fonctionnaires décédés.

Ces droits sont généralement conférés aux héritiers de tout fonctionnaire prédécédé. Le premier d'entre eux est de toucher les arrérages restant dus au décès des pensionnés par les caisses de retraites départementales et communales.

Jusqu'en 1895, le reliquat des arrérages ainsi dus n'était mis en paiement que sur le vu d'états d'ordonnement spéciaux adressés par les administrateurs des caisses intéressées. A ces états étaient jointes les pièces justificatives des droits des héritiers que la Caisse des Dépôts et Consignations ne pouvait recevoir que par l'intermédiaire des administrations.

Après examen, la direction générale donnait l'autorisation de payer soit au caissier général, soit aux trésoriers-payeurs généraux, selon que les héritiers demandaient à toucher les arrérages à Paris ou dans les départements. Cette façon de procéder entraînait maintes fois des retards, souvent même plusieurs mois s'écoulaient entre le décès des titulaires des pensions et la remise des sommes qui étaient dues à leurs héritiers.

Une circulaire ministérielle du 51 décembre 1892¹, ré-

1. *Bull. Minist. Intérieur*, 1892, p. 561.

digée après entente avec la Caisse des Dépôts et Consignations, est venue déterminer à nouveau les formalités à remplir par les héritiers ou ayants cause des pensionnés des caisses départementales et communales. Aux termes de cette circulaire, applicable depuis le 1^{er} janvier 1895, les héritiers des titulaires de pension qui veulent réclamer le montant des arrérages dus à leur auteur doivent adresser directement leur demande, accompagnée des pièces justificatives de leurs droits, à la Caisse des Dépôts et Consignations (Paris) ou au trésorier-payeur général du département où ils désirent que le paiement soit effectué.

Pour éviter, d'autre part, que les administrateurs des caisses de retraites soient laissés dans l'ignorance des extinctions qui viendraient à se produire, la même circulaire a décidé que la Direction générale de la Caisse doit leur adresser, dès qu'elle est informée de la survenance d'un décès, un état indiquant : le nom du pensionnaire défunt, le numéro de son brevet, la date de sa mort, le montant des sommes payées aux héritiers ainsi que celui des sommes ordonnancées qu'il y aura lieu de réintégrer au crédit du compte.

Ce premier droit, ainsi reconnu aux veuves et orphelins d'un pensionné décédé, ne leur appartient, il est vrai, que dans une hypothèse tout à fait extraordinaire. Les règlements des diverses caisses de retraite leur concèdent généralement un autre droit, sous certaines conditions déterminées et qui constitue soit un droit de réversion, soit un droit propre. En principe, la concession d'une pension à un ancien employé d'un département, d'une

commune ou de toute autre administration publique, crée un droit non seulement à son profit, mais encore, en cas de survie, à celui de sa femme, si toutefois celle-ci se trouve dans les conditions voulues pour l'existence d'un droit de réversion. La naissance de ce droit ne souffre aucune difficulté quand il s'agit de la veuve d'un fonctionnaire mort des suites d'un acte de dévouement accompli dans un intérêt public ou à un moment où il remplissait les conditions requises pour obtenir lui-même une pension, soit qu'au moment de son décès il réunit le nombre d'années de service nécessaire, soit qu'il se trouvât, à raison de ses infirmités, dans l'impossibilité de continuer à exercer ses fonctions¹.

Ce droit a même été reconnu dans un cas où une pension facultative de retraite avait été accordée à un employé (attaché à un établissement de charité) : le Conseil d'État, pour accorder à la veuve de cet employé droit à la réversion du quart, a jugé que l'administration ne pouvait se considérer comme autorisée à refuser la réversion, bien qu'elle eût été dans le droit de refuser la pension².

Les effets de cette jurisprudence sont, d'ailleurs, très étendus, étant donné que la liquidation faite au profit

1. Conseil d'État, 9 mai 1879. Vve Legros. *Leb. chr.*, p. 577; 15 février 1899. Vve Ferrand. *D.* 90. 5. 46; 5 août 1892. Vve Rousseau. *Leb. chr.*, p. 689.

2. Conseil d'État, 15 décembre 1865. Puybousieux. *D.* 66. 5. 548. Cpr. sur lesdits acquis des fonctionnaires et de leurs ayants droit au bénéfice des pensions accordées ou des allocations annuelles et viagères à titre de complément de pension. Conseil d'État, 9 décembre 1892. Bories. *S. et P.* 94. 5. 101. *D.* 94. 5. 49.

d'un fonctionnaire civil sert de base à la pension de sa veuve et règle définitivement les conditions de réversion au profit de celle-ci. En conséquence, la pension de la veuve d'un fonctionnaire doit être liquidée conformément aux règlements en vigueur au moment où celui-ci a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, ou à l'époque de son décès, si même ces règlements étaient moins favorables que ceux applicables lors de l'accomplissement du temps de service exigé pour l'ouverture du droit à pension¹. Une solution semblable prévaudrait dans le cas où, postérieurement à l'ouverture du droit mais avant le décès du mari, un nouveau règlement aurait été promulgué qui contiendrait des dispositions plus favorables aux veuves (décidant, par exemple, que la pension de la veuve, toujours fixée à la moitié de celle de son mari, s'augmenterait d'un quart de cette moitié par chaque enfant mineur non émancipé issu du mariage²).

Les veuves et orphelins peuvent enfin invoquer le bénéfice des règlements leur accordant droit à pension, du moment que leur mari ou père a formé une demande de mise à la retraite, soit du chef d'ancienneté, soit pour infirmités graves résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, à condition qu'il ait fourni à l'appui de sa demande les justifications nécessaires, même si l'arrêté préfectoral liquidant sa pension a été pris après son décès

1. Conseil d'État, 28 juillet 1882. Arnozan. S. 84. 5. 50. D. 84. 5. 25.

2. Conseil d'État, 2 mai 1890. Mourenc. S. et P. 91. 5. 96. D. 91. 5. 101.

et a fixé le point de départ des arrérages à une date également postérieure à ce décès¹.

Quant à la situation des orphelins envisagée par elle-même, presque tous, sinon tous les règlements des caisses départementales et communales leur accordent un droit à pension déterminé conformément à l'article 15 du décret du 4 juillet 1806. Une lettre du Ministre de l'Intérieur au préfet du Nord, en date du 5 janvier 1888, est venue préciser certaines conditions de l'obtention de ce droit : elle rappelle que le service des pensions ne doit pas être indéfiniment prolongé et que, pour les orphelins, il doit cesser au moment où ils atteignent leur majorité. Il faut donc éviter l'insertion dans les règlements de dispositions aux termes desquelles des pensions continueraient à leur être payées au delà de cet âge, même dans le cas où ils se trouveraient dans l'impossibilité de gagner leur vie.

D'aucuns ont considéré cette mesure comme draconienne, ou tout au moins anti-humanitaire. Le Ministre aurait pu procéder par distinction et admettre la continuation du service d'une pension, même réduite, aux orphelins dignes d'intérêt et qui, par suite d'infirmités incurables, sont et seront toujours incapables de subvenir à leurs besoins les plus immédiats. Cependant, il n'était pas moins nécessaire de prendre à cet égard une décision de principe, pour sauvegarder les intérêts financiers des caisses et éviter les abus que les pratiques politiciennes locales et le favoritisme n'auraient pas manqué de faire naître.

1. Conseil d'État, 8 août 1892. Ville de Marseille contre Raffant et Mariotti. Leb. ch., p. 715.

CHAPITRE V

DES CAUSES DE PERTE DU DROIT A PENSION

Les cas de perte de droit à une pension non liquidée font généralement l'objet de dispositions spéciales des règlements des caisses de retraites, notamment en ce qui concerne la démission, la destitution et la révocation.

Quand les règlements sont muets sur la démission, il y a lieu d'appliquer l'article 18 du décret du 11 juillet 1806, en vertu de l'avis du Conseil d'État du 17 novembre 1811. Cette démission peut faire perdre tous droits éventuels à une pension au fonctionnaire qui les avait acquis. Il en est de même de la révocation, de la destitution et du remplacement définitif, quoique le remplacement pur et simple d'un fonctionnaire ne soit pas considéré comme équivalent à une destitution. Néanmoins, une mesure de ce genre, lorsqu'elle a un caractère définitif, fait certainement perdre à celui qu'elle atteint le caractère de fonctionnaire public¹.

Dès lors, qu'il s'agisse de démission, de révocation, de destitution ou de remplacement définitif, le fonctionnaire

1. Conseil d'État, 29 juillet 1887. Watteville. D. 88. 5. 115.

perd ses droits à pension, même dans les cas où il remplit les conditions d'âge et de durée de services nécessaires pour les constituer¹. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait qu'après avoir été privé de son emploi par mesure disciplinaire il eût été admis par le préfet à faire valoir ses droits à la retraite².

Le pouvoir ainsi conféré à l'administration d'enlever d'une manière absolument discrétionnaire aux fonctionnaires les avantages qu'ils ont acquis par des services toujours assez longs et souvent très fidèles se heurte à une objection : c'est que la révocation, bien qu'ayant un caractère disciplinaire, peut s'exercer pour des motifs qui n'entachent en rien l'honorabilité de celui qu'elle frappe. Pour obvier à ce grave inconvénient, certains règlements, comme celui de Saint-Étienne, reconnaissent le droit absolu à pension aux employés contre lesquels aucune faute professionnelle n'a pu être relevée et qui sont victimes de mesures dictées par des considérations administratives ou politiques. C'est là une disposition tout à fait exceptionnelle dont l'application est limitée aux cas strictement prévus par les termes dudit règlement et dont le principe ne pourrait être introduit d'une façon générale dans les règlements des caisses départementales et communales³.

1. Conseil d'État, 7 février 1890. Lauze. S. et P. 92. 3. 62. D. 91. 3. 78. Rpr. Conclusions de M. le Commissaire du gouvernement. Gomel dans l'affaire Lacombe. D. 87. 3. 55.

2. Cpr. Conseil d'État, 17 décembre 1897. Aubinel. D. 99. 3. 9.

3. Cpr. Conseil d'État, 25 novembre 1877. Crochez, précité, et 21 mai 1880. Bègue. D. 81. 3. 52.

Mais il faudrait s'élever énergiquement contre l'éventualité de la perte du droit à pension provoquée par l'effet d'une révocation prononcée par une autorité incompétente. Si, de ce fait, un agent administratif était privé de la possibilité d'exercer des fonctions dont légalement il n'aurait pas cessé d'être investi, il y aurait lieu à recours devant le Conseil d'État.

La question a été discutée au sujet des actes d'un comité qui s'était installé à l'Hôtel de Ville d'Avignon, dans la nuit du 4 au 5 septembre 1870 ; or il ne résultait, de l'instruction ouverte sur ces faits, ni que la municipalité, alors en fonctions, se fût démise de ses pouvoirs entre les mains de ce comité, ni que celui-ci eût agi par les ordres ou sous la responsabilité du Gouvernement. Ce n'était qu'à la date du 7 septembre que le préfet, nommé par le Gouvernement de la Défense nationale, avait relevé de ses fonctions le maire en exercice et confié les attributions municipales à un comité exécutif. Le Conseil d'État a jugé, dans ces conditions, qu'en admettant que le préfet eût, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés par le Gouvernement, le droit de prendre cette mesure à une époque où le décret du 20 septembre 1870 n'était pas encore intervenu, celle-ci ne pouvait avoir d'effets que pour l'avenir. Il a donc tenu la révocation, signée par deux membres du comité alors illégalement constitué, comme irrégulière, et décidé, en conséquence, que le fonctionnaire révoqué n'avait pu perdre son droit à pension.

Cette solution paraît aussi juridique qu'équitable.

Il nous faut, en terminant, envisager la question de savoir si les veuves pensionnées de fonctionnaires qui se remarient perdent leur droit à pension. Elle demeure encore incertaine : la dernière jurisprudence du Conseil d'État pourrait cependant fixer la pratique à observer dans le cas où les règlements ne contiennent pas de dispositions spéciales à ce sujet. L'article 12 du décret du 4 juillet 1806 est formel pour refuser d'une manière générale le droit à pension à une veuve de fonctionnaire qui contracte un nouveau mariage.

Le Conseil d'État, consulté sur l'application de ce texte à la matière des pensions départementales et communales, a émis l'avis que le § 5 de l'article 12 dudit décret ne peut avoir pour effet d'autoriser le retrait ou la suspension de la pension par le motif que, si ses dispositions exigent que la veuve n'ait pas de nouveau convolé au moment où elle forme sa demande de pension, elles ne sont pas applicables au cas où la veuve se remarie postérieurement à la liquidation de la pension, et que, quelque analogie que l'on puisse, à juste titre, découvrir entre l'une et l'autre situation, on ne saurait étendre, par induction d'un cas à l'autre, la restriction qui n'a été formellement établie que pour un seul d'entre eux¹.

Mais, beaucoup plus tard, le Conseil d'État a décidé, à juste titre, que les dispositions de l'article 12 du décret de 1806 s'appliquent aux tributaires des caisses départe-

1. Avis du Comité de l'Intérieur du Conseil d'État, 11 août 1847 et lettre du Minist. de l'Intérieur au préfet du Loiret, 18 août 1847. Combarieu, *op. cit.* p. 95.

mentales et communales qui n'ont pas de règlement spécial¹. A notre avis, il doit en être de même pour les tributaires des caisses dont les statuts ne sont pas suffisamment explicites sur ce point. Au demeurant, la question se pose rarement dans la pratique, puisqu'une clause spéciale aux veuves remariées figure dans la plupart des règlements.

1. Conseil d'État, 49 mai 1895. *Marejou. Leb. chr.*, p. 452.

APPENDICE

4 juillet 1806

DÉCRET SUR LES PENSIONS DE RETRAITE DE L'INTÉRIEUR

(*Recueil officiel du Ministère de l'Intérieur*, t. 1, p. 454.)

N..., Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur,

Le Conseil d'État entendu;

TITRE I^{er}. — *Dispositions générales.*

ARTICLE PREMIER. — A compter du 1^{er} juillet 1806, il sera fait, chaque mois, sur tous les traitements des employés du Ministère de l'Intérieur, une retenue de 2 centimes et demi par franc, pour former un fonds de pensions de retraite et de secours en faveur de ceux qui en seront susceptibles, ou de leurs veuves et orphelins.

2. — Le montant net des traitements pendant les vacances d'emploi qui n'excéderont pas un mois sera ajouté au fonds de retraites.

5. — Le Ministère de l'Intérieur est autorisé à prélever,

à dater de la même époque, 1^{er} juillet 1806, sur les fonds affectés dans son budget aux frais de bureaux, impressions, etc., de son Ministère, une somme de 6000 francs chaque année, pendant dix ans seulement, pour former le premier fonds des retraites et pensions, et représenter les services passés sur lesquels il n'y a point eu de retenue.

TITRE II. — *Des conditions pour pouvoir obtenir une pension.*

4. — Les demandes à fin de pensions seront adressées, avec les pièces justificatives, au Ministre de l'Intérieur.

5. — Il sera tenu un registre de ces demandes où elles seront portées par ordre de dates et de numéros.

6. — Le Ministre fera examiner ces demandes et vérifier les titres à l'appui; et, chaque année, sur son rapport, les pensions seront fixées par nous, en Conseil d'État.

7. — Il ne sera accordé de pensions que jusqu'à concurrence des fonds libres, sur le montant des retenues et sur ceux ajoutés par l'article 5 du présent décret.

8. — Les employés du Ministère de l'Intérieur pourront obtenir une pension de retraite après trente ans de services effectifs, pour lesquels on comptera tout le temps d'activité dans d'autres administrations publiques qui ressortissaient au Gouvernement, quoique étrangères à celle dans laquelle les employés sont placés, et sous la condition qu'ils auront au moins dix ans de service dans le Ministère de l'Intérieur, ou dans les comités du Gou-

vernement et les commissions exécutives qui représentaient ce Ministère.

La pension pourra cependant être accordée avant trente ans de service à ceux que des accidents ou des infirmités rendraient incapables de continuer les fonctions de leur place, ou qui se trouveraient réformés, après dix ans de services et au-dessus, par le fait de la suppression de leur emploi.

9. — Pour déterminer la fixation de la pension, il sera fait une année moyenne du traitement fixe dont les réclamaux auront joui pendant les trois dernières années de leur service.

Les gratifications qui leur auraient été accordées pendant ces trois ans ne feront point partie de ce calcul.

10. — La pension accordée après trente ans de service ne pourra excéder la moitié de la somme réglée par l'article précédent.

Elle s'accroitra du vingtième de cette moitié pour chaque année de service au-dessus de trente ans.

Le maximum de la retraite ne pourra excéder les deux tiers du traitement annuel de l'employé réclamaux, calculé comme il est dit article 9.

11. — La pension accordée avant trente ans de service, dans le cas prévu par le second paragraphe de l'article 8, sera du sixième du traitement pour dix ans de service et au-dessous.

Elle s'accroitra d'un soixantième de ce traitement pour chaque année de service au-dessus de dix ans, sans pouvoir excéder la moitié du traitement.

12. — Les pensions et secours aux veuves et orphelins ne pourront excéder la moitié de celle à laquelle le décédé aurait eu droit.

Ces pensions ne seront accordées qu'aux veuves et orphelins des employés décédés en activité de service, ou ayant une pension de retraite.

Les veuves n'y auront droit qu'autant qu'elles auraient été mariées depuis cinq ans, et non divorcées, et qu'elles n'auraient pas contracté de nouveau mariage.

Dans le cas où le décédé n'aurait pas acquis de droit à une pension, la veuve ne pourra y prétendre.

13. — Si l'employé laisse une veuve sans aucun enfant au-dessous de l'âge de quinze ans, la pension sera du quart de la retraite qui aurait été accordée à son époux, si elle eût été fixée à l'époque de son décès.

Dans le cas où le décédé aurait laissé à la charge de sa veuve un ou plusieurs enfants au-dessous de quinze ans, la pension pourra être augmentée, pour chacun de ces enfants, de 5 pour 100 de la retraite qui aurait été réglée pour le décédé, et sans toutefois que la totalité de la somme à accorder à la veuve, tant pour elle que pour ses enfants, puisse jamais excéder le double de celle qu'elle eût obtenue dans la première hypothèse.

14. — Si la veuve décède avant que les enfants provenant de son mariage avec l'employé, son défunt mari, aient atteint l'âge de quinze ans, sa pension sera réversible à ses enfants qui en jouiront, comme les autres orphelins jouiront de la leur, par égale portion, jusqu'à

l'âge de quinze ans accomplis, mais sans réversibilité des uns aux autres enfants.

15. — Si les employés ne laissent pas de veuves, mais seulement des orphelins, il pourra leur être accordé des pensions de secours, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de quinze ans; la quotité sera fixée, pour chacun, à la moitié de ce qu'aurait eu leur mère, si elle avait survécu à son mari, et ne pourra excéder, pour tous les enfants ensemble, la moitié de la pension à laquelle leur père aurait eu droit, ou dont il jouissait.

La pension qui pourra revenir, d'après les précédentes dispositions, à un ou plusieurs de ces enfants, leur sera conservée pendant toute leur vie, s'ils sont infirmes, et, par l'effet de ces infirmités, hors d'état de travailler pour subvenir à leurs besoins.

16. — En cas de concurrence entre plusieurs employés réclamant la pension, l'ancienneté de service d'abord, et ensuite l'âge et les infirmités, décideront de la préférence.

17. — Les dispositions du présent décret ne seront applicables qu'au bénéfice des employés actuels du Ministère, ou de ceux qui y seront admis.

TITRE III. — *Des cas de suspension et de privation
du droit à la pension de retraite.*

18. — Nul employé démissionnaire n'a droit de prétendre au remboursement des retenues exercées sur son

traitement, ni à aucune indemnité en conséquence; mais si, par la suite, il était admis à rentrer dans le Ministère, le temps de son premier service compterait pour la pension.

19. — Tout employé destitué perd ses droits à la pension, quand il aurait le temps nécessaire pour l'obtenir; il ne peut prétendre ni au remboursement des sommes retenues sur son traitement pour les pensions, ni à aucune indemnité spéciale.

TITRE IV. — *Dispositions relatives à un cas particulier.*

20. — Les employés du Ministère dont les traitements sont payés tant par la caisse du Ministère que sur des fonds particuliers, seront traités à l'instar des autres employés du même Ministère, ainsi que leurs veuves et enfants, et, à cet effet, la retenue réglée par l'article 4^{er} du présent décret sera faite proportionnellement et sur la totalité du traitement que chacun d'eux reçoit sur ces diverses caisses, à moins que ladite retenue ne soit faite aussi sur lesdites caisses, pour pensions.

Ces employés justifieront qu'aucune disposition particulière, relative à des pensions, n'a été faite en leur faveur sur une autre caisse que celle du Ministère de l'Intérieur qui contribue à les salarier; et s'il y a une retenue pour pensions auxdites caisses, on ne liquidera leur pension au Ministère de l'Intérieur que sur la base du traitement payé sur les fonds du Ministère.

TITRE V. — *Du mode de paiement des pensions,
des versements et de la comptabilité des fonds de retenue.*

21. — Les pensions accordées sur les fonds de retenue et sur ceux ajoutés par l'article 5 du présent décret seront payées comme les traitements.

22. — Au commencement de chaque semestre, il sera formé un bordereau général contenant :

1° L'état des retenues faites pendant le semestre échu, et de celles présumées dans le semestre suivant; au total de cet état sera ajouté le montant du prélèvement autorisé par l'article 5 du présent décret;

2° L'état des pensions accordées et de celles éteintes;

3° L'état des nouvelles pensions et des sommes nécessaires pour les acquitter.

23. — Si le produit des fonds destinés aux pensions a excédé le montant des paiements à faire aux pensionnaires, l'excédent sera versé à la caisse d'amortissement, qui en accumulera les intérêts à 5 pour 100 par an, au profit desdits fonds.

24. — Les produits des retenues, des versements à la caisse d'amortissement et des intérêts qui en proviendront, seront uniquement et privativement affectés à la destination prescrite par le présent décret.

25. — Une expédition du bordereau général ordonné par l'article 22, sera remise tant au Ministre de l'In-

térieur qu'au directeur général de la caisse d'amortissement.

26. — La caisse d'amortissement rendra, chaque année, au Ministre de l'Intérieur, compte par écrit des sommes qu'elle aura reçues, payées ou employées, et des extinctions des pensions qui seront survenues. Ce compte arrêté sera mis sous nos yeux, chaque année, par le Ministre.

27. — Les Ministres de l'Intérieur et du Trésor public sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

VU :

Le Président de la thèse,

MARC SAUZET.

VU :

Par le Doyen,

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
l'Inspecteur de l'Académie,*

MONIEZ.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	1
CHAPITRE I. — De la constitution et du fonctionnement des caisses de retraites départementales et communales.	5
Section I. — De l'autorité compétente en matière d'établis- sement et d'organisation de ces caisses.	5
1 ^o Caisses de retraites départementales.	5
2 ^o Caisses de retraites municipales.	8
3 ^o Caisses de retraites communes aux employés des départements et des communes.	11
Section II. — De la situation actuelle des caisses de retraites départementales et communales et de leurs attributions.	12
§ I. Situation actuelle des caisses.	12
§ II. Des tributaires des caisses de retraites.	19
Section III. — Des modes d'organisation financière et des ressources de ces caisses.	26
§ I. Des caisses de retraites à forme tontinière	28
1 ^o Retenues.	29
2 ^o Subventions.	54
§ II. Des caisses de retraites à livrets individuels.	59
Section IV. — De l'administration des caisses de retraites et de la gestion de leurs fonds	48
CHAPITRE II. — Du droit à pension.	51
Section I. — Du droit à pension. — Ses conditions et ses éléments.	51
§ I. Pension d'ancienneté	52
1 ^o Age	54
2 ^o Services	54
A. Services effectifs rendus dans l'administration du département et de la commune.	55
B. Combinaison des services rendus dans le départe- ment, ou la commune, avec d'autres fournis dans l'armée ou des administrations non tribu- taires de la caisse.	58
§ II. Pensions exceptionnelles.	70
1 ^o Incapacité du fonctionnaire (accidents, maladies, blessures)	70

2° Réforme du fonctionnaire par suite de suppression d'emploi.	72
Section II. — Des éléments de calcul de la pension.	76
CHAPITRE III. — De la réalisation du droit à pension.	81
Section I. — Admission à la retraite.	81
Section II. — Liquidation de la pension.	84
Art. I. — De l'autorité compétente pour liquider les pensions de retraite.	84
§ I. Décisions et recours contre ces décisions intervenant en matière de pensions de retraites départementales.	85
1° Décisions.	85
2° Recours.	91
A. Liquidation opérée par le Président de la République ou les Préfets.	91
B. Liquidation opérée par les Préfets, sauf avis des Conseils généraux.	95
C. Liquidation opérée par les Conseils généraux.	96
§ II. Décisions et recours contre les décisions intervenant en matière de pensions de retraites communales.	105
1° Décisions.	105
2° Recours.	105
A. Recours hiérarchique.	106
B. Recours contentieux direct.	107
Art. II. — Des conditions de la liquidation.	110
§ I. Règlements applicables à la liquidation.	110
§ II. Revision de la liquidation.	112
CHAPITRE IV. — Du paiement et de la jouissance des pensions.	115
Section I. — Du paiement des pensions.	115
§ I. De la mise en paiement et de la délivrance des titres.	115
§ II. Point de départ de la jouissance.	118
§ III. Formalités du paiement.	119
§ IV. Rappel d'arrérages.	120
Section II. — De l'incessibilité et de l'insaisissabilité des pensions.	121
Section III. — Du cumul de la pension avec un traitement d'activité.	122
Section IV. — Des droits reconnus aux veuves et aux orphelins des fonctionnaires décédés.	124
CHAPITRE V. — Des causes de perte du droit à pension.	129
APPENDICE. — 4 juillet 1806. — Décret sur les pensions de retraite de l'intérieur.	154

